COUR DES COMPTES

-------

DeuxIEME CHAMBRE

-------

PremièrE SECTION

-------

***Arrêt n° 68201***

SERVICE HYDROGRAPHIQUE ET OCEANOGRAPHIQUE DE LA MARINE (SHOM)

Exercices 2007 à 2010

Rapport n° 2013-590-0

Audience publique du 11 octobre 2013

Lecture publique 19 décembre 2013

LA COUR DES COMPTES a rendu l’arrêt suivant :

Vu le réquisitoire n° 2012-76 RQ-DB du 15 novembre 2012 et le réquisitoire supplétif n° 2013-47 RQ-DB du 11 juillet 2013 par lesquels le Procureur général près la Cour des comptes a saisi la deuxième chambre de la Cour de sept présomptions de charges soulevées à l’encontre de M. X, agent comptable du Service hydrographique et océanographique de la marine (SHOM) au cours des exercices 2007 à 2010 ;

Vu le code des juridictions financières, notamment son article L. 111-1 ;

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 le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général de 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 le code de la défense, notamment ses articles R. 3416-1 à R. 4316-29 ;

Vu les lois et règlements applicables aux établissements publics administratifs nationaux ;

Vu le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat ;

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, notamment son annexe 3 ;

Vu les lettres en date du 27 novembre 2012 notifiant le réquisitoire et indiquant le nom du rapporteur à M. X ainsi qu’au directeur de l’établissement, qui en ont accusé réception le 28 novembre 2012 ;

Vu les lettres en date du 16 juillet 2013 notifiant le réquisitoire supplétif à M. X ainsi qu’au directeur de l’établissement, qui en ont accusé réception le 18 juillet 2013 ;

Vu les questionnaires adressés les 15, 23 et 27 mai 2013 à l’agent comptable et le 16 mai à l’ordonnateur ;

Vu les réponses par courriers postaux et électroniques de M. X, en date des 16 et 20 décembre 2012, 22 et 24 mai, 17 juin, 26 juillet et 4 octobre 2013 ;

Vu la réponse du directeur général du SHOM en date du 21 juin 2013 ;

Vu les comptes du service hydrographique et océanographique de la marine pour les exercices 2007 à 2010 et les autres pièces du dossier ;

Vu les correspondances en date du 27 août 2013 par lesquelles le greffier a informé le comptable et le directeur général du SHOM de la clôture de l’instruction ;

Sur le rapport de M. Jean-Eudes Picard, auditeur ;

Vu les conclusions n° 686 du Procureur général de la République, en date du 9 octobre 2013 ;

Vu les lettres du 16 septembre 2013 informant M. X ainsi que le directeur de l’établissement de la date de l’audience publique, ensemble leurs accusés de réception datés respectivement des 18 et 19 septembre 2013 ;

Entendu, lors de l’audience publique du 11 octobre 2013, M. Picard, en son rapport, Mme Marie-Aimée Gaspari, chargée de mission, en ses conclusions, le comptable ni le directeur de l’établissement n’étant présents ni représentés ;

Après avoir délibéré, hors la présence du rapporteur et du ministère public ;

**I.- Sur la prescription et la force majeure**

Considérant qu’aux termes de l’alinéa 2 du IV de l’article 60 de la loi   
n° 63-156 du 23 février 1963 : *« le premier acte de la mise en jeu de la responsabilité ne peut plus intervenir au-delà du 31 décembre de la cinquième année suivant celle au cours de laquelle le comptable a produit ses comptes au juge des comptes »* ;

Considérant que le réquisitoire a été notifié le 28 novembre 2012 et que les comptes du SHOM pour les exercices 2007 à 2010 ont été produits à la Cour respectivement le 29 août 2008, le 29 octobre 2009, le 29 septembre 2010 et le 31 octobre 2011 ; qu’en conséquence, la responsabilité du comptable au cours des exercices en jugement, n’est pas atteinte par la prescription de cinq ans instituée par l’article 60 de la loi du 23 février 1963 précité ;

Considérant que le V de l’article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée dispose que *« lorsque […] le juge des comptes constate l'existence de circonstances constitutives de la force majeure, il ne met pas en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public. » ;* que, sans distinguer en fonction des différentes charges, le comptable fait généralement état de circonstances tenant aux contraintes et difficultés liées à la transformation du SHOM, service de l’Etat, en établissement public en 2007, impliquant la mise en place de nouveaux outils informatiques, d’une nouvelle comptabilité et d’un contrôle interne ; que cette circonstance n’était ni imprévisible ni irrésistible, le surcroît de travail lié au recensement des immobilisations, au déploiement d’outils informatiques ou de la comptabilité ne pouvant être considérés comme insurmontable ; que la force majeure n’est pas constituée par les éléments mentionnés ;

**II.- Sur la responsabilité du comptable en matière de paiement des dépenses**

*Sur la charge n° 1 (exercices 2007 et 2010)*

Considérant qu’au cours des exercices 2007 et 2010, M. X a procédé au remboursement de frais de taxi et de parking à des agents du SHOM ; que, selon le réquisitoire susvisé, les deux paiements en cause sont, dans la mesure où les ordres de mission correspondants prévoyaient expressément que les dépenses en cause ne pouvaient pas être remboursées et faute d’autres pièces justificatives, susceptibles de fonder la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X, au titre des exercices 2007 et 2010 ;

Considérant que le comptable reconnaît l'irrégularité du paiement ;

Considérant qu’il ressort du dossier que, par ordres de dépense n° 275, émis le 27 juillet 2007 et n° 3091, émis le 14 octobre 2010, M. X a respectivement procédé au remboursement de 10,80 € de frais de taxi et 7 € de frais de parking à des agents du SHOM ayant effectué des déplacements ;

Considérant qu’en vertu de l’article 12 du décret du 29 décembre 1962 susvisé, *« Les comptables sont tenus d'exercer […] B. - En matière de dépenses, le contrôle : […] De la validité de la créance dans les conditions prévues à l'article 13   
ci-après »* ; que l’article 13 du même décret précise que *« En ce qui concerne la validité de la créance, le contrôle porte sur […] la production des justifications. »* ; qu’il résulte de ces dispositions que, pour apprécier la validité des créances, les comptables doivent notamment exercer leur contrôle sur la production des justifications ; qu'à ce titre, il leur appartient d'apprécier si les pièces fournies présentent un caractère suffisant pour justifier la dépense engagée ;

Considérant que, si l’ensemble des pièces requises, notamment les ordres de mission et les états de frais a bien été fourni, le contrôle du caractère suffisant des justifications implique que le comptable vérifie que les mentions de l’ordre de mission justifient bien les différentes dépenses dont les agents demandent remboursement ; qu’en l’espèce, les ordres de mission émanant de l’ordonnateur excluaient la prise en charge de dépenses de taxi et de parking ; que les dépenses en cause ne sont donc pas justifiées ;

Considérant que le comptable n’a pas exercé correctement le contrôle de la production des justifications et de la validité de la créance ; qu’il aurait dû suspendre les paiements et en informer l’ordonnateur ; que cette abstention et l’irrégularité des paiements sont de nature à engager la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X au titre des exercices 2007 et 2010 ;

Considérant qu’il résulte des considérations ci-dessus évoquées que les manquements du comptable ne résultent pas de circonstances de force majeure ;

Considérant que les dépenses en cause ont bénéficié à des agents du SHOM en mission ; que cependant, l’ordonnateur avait clairement exclu que soient mises à la charge du SHOM ces dépenses qu’il n’avait pas jugées utiles ou nécessaires ; qu’en conséquence, les manquements du comptable ont causé un préjudice financier au SHOM ; que les éléments exposés dans leur réponse par le comptable et l’ordonnateur, tenant à la mise en place du contrôle interne, à la jeunesse de l’établissement public et à la modicité des sommes en cause, sont sans influence sur cette qualification ; que la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X doit donc être mise en jeu sous la forme d’un débet ;

Considérant qu’il y a donc lieu de constituer M. X en débet, au titre de l’exercice 2007, de la somme de 10,80 €, et, au titre de l’exercice 2010, de la somme de 7 €, ces sommes portant intérêts de droit à compter du 15 novembre 2012, date de signature du réquisitoire ;

*Sur la charge n° 2 (exercice 2010)*

Considérant que, par ordres de dépense n° 2989 du 7 octobre 2010 et n° 3077 du 14 octobre 2010, M. X a procédé au remboursement de respectivement 12 € et 16,45 € de frais de transport à un agent du SHOM ; que, selon le réquisitoire, les deux paiements en cause étant mal imputés et ne reposant pas sur des justificatifs suffisants, faute d’ordre de mission, ils sont susceptibles de fonder la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X, au titre de l’exercice 2010 ;

Considérant que le comptable reconnait l'irrégularité des paiements du fait de leur mauvaise imputation au compte 6251 intitulé *« voyages et déplacements personnel »* alors qu’ils auraient dû être comptabilisés au compte 606 intitulé *« achats non stockés de matières et fournitures »* ; qu’il indique que les dépenses en cause sont des demandes d'achat et qu'il n'avait donc pas à juger de leur opportunité ;

Considérant, d’une part, que le B de l’article 12 du décret du 29 décembre 1962 susvisé fait obligation au comptable d’exercer le contrôle *« de l'exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent selon leur nature ou leur objet »*;

Considérant qu’il résulte de l’instruction que les pièces à l'appui des deux ordres de dépense étaient des demandes d'achat relatives à de *« menues dépenses »* devant, d'après le comptable, être comptabilisées au compte 606 *« achats non stockés de matières et fournitures »* ; que, cependant, les feuillets de demande d'achat précisent que le plan de compte concerné est *« déplacements »*, que l’un d’entre eux fait référence au décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 relatif aux frais de déplacements temporaires des agents de l’Etat, que des documents de l’entreprise de transport RATP sont joints, que les ordres de dépense sont imputés au compte 6251 *« voyages et déplacements personnel »* et sont intitulés *« remboursement tickets RATP »* et *« achat de tickets de métro »* ; que les dépenses en cause ont donc bien le caractère de frais de déplacements et ont été correctement imputées ;

Considérant, d’autre part, que, en application des dispositions de l’article 12 du décret du 29 décembre 1962, il revient au comptable public d'apprécier, au titre du contrôle de la validité de la créance, si les pièces justificatives produites présentent un caractère suffisant pour justifier la dépense engagée ;

Considérant que, comme le relève le réquisitoire, en présence de dépenses de déplacements professionnels du personnel du SHOM, le comptable devait exiger les pièces justificatives lui permettant de payer ce type de dépense ; que, si le comptable indique que les dépenses en cause sont des *« demandes d'achat »* et qu'il n'avait donc pas à juger de leur opportunité, il était bien dans l’obligation d’exiger les pièces justificatives correspondant aux dépenses réellement visées par les mandats ; que, dans le cas contraire, le recours aux demandes d’achat permettrait de contourner la procédure applicable en matière de frais de déplacement ;

Considérant qu’en l’espèce, aucun ordre de mission n’est joint aux mandats ; que les demandes d’achat jointes ne portent aucune indication pertinente quant aux déplacements effectués, si ce n’est le nom de la société prestataire et le nom de l’agent du SHOM demandant le remboursement ; que si les tickets récapitulatifs agrafés aux demandes d’achat portent le logo de la RATP et indiquent un numéro, un montant, un taux de TVA, un lieu et une date, ainsi que les mentions « paiement par carte » et « ticket à conserver », ils ne contiennent aucune indication quant aux trajets correspondants et à la personne ayant effectué ces achats, que les tickets de transport ne sont pas joints, que le comptable ne disposait donc pas des pièces lui permettant de contrôler la validité de la créance ;

Considérant que le comptable n’a pas exercé correctement le contrôle de la production des justifications et de la validité de la créance ; qu’il aurait dû suspendre les paiements et en informer l’ordonnateur ; que cette abstention et l’irrégularité des paiements sont de nature à engager la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X au titre de l’exercice 2010 ;

Considérant qu’il résulte des considérations ci-dessus évoquées que les manquements du comptable ne résultent pas de circonstances de force majeure ;

Considérant qu’en l’absence de pièces justificatives des dépenses en cause, quand bien même celles-ci auraient eu une contrepartie effective, il n’est pas possible de considérer comme certain qu’elles ont bénéficié à un agent du SHOM dans l’exercice de ses fonctions ; que l’existence d’une contrepartie ne suffit pas à elle seule à justifier une absence de préjudice financier pour l’établissement ; qu’en conséquence, les manquements du comptable ont causé un préjudice financier au SHOM ; que les éléments exposés dans leur réponse par le comptable et l’ordonnateur, tenant à la mise en place du contrôle interne, à la jeunesse de l’établissement public et à la modicité des sommes en cause, sont sans influence sur cette qualification ;

Considérant qu’il y a donc lieu de constituer M. X en débet, au titre de l’exercice 2010, des sommes de 12 €, et 16,45 €, ces sommes portant intérêts de droit à compter du 15 novembre 2012, date de signature du réquisitoire ;

*Sur la charge n° 3 (exercice 2008)*

Considérant que, par ordre de dépense n° 2612 du 30 juillet 2008, le comptable a procédé au remboursement de frais de mission pour un montant total de 256,25 € ; que selon le réquisitoire, ce paiement est susceptible de fonder la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X, au titre de l’année 2008, dans la mesure où, en appliquant aux trois nuitées passées à La Ciotat le taux applicable aux villes de plus de 200 000 habitants, il n’a pas effectué le contrôle de l’exactitude des calculs de liquidation, qui aurait dû l’amener à suspendre le paiement ;

Considérant que le comptable indique que, pour faire application du taux majoré applicable aux villes de plus de 200 000 habitants, le SHOM a pris en compte l'intercommunalité constituée par la communauté urbaine de Marseille Provence Métropole qui regroupe 18 communes limitrophes (entre elles), dont La Ciotat, et qui a notamment en charge l’organisation des transports urbains pour l'ensemble de ces communes ; qu’il fait cependant remarquer que le document interne au SHOM dans sa rédaction à la date des paiements excluait l’application du taux majoré à une commune comme La Ciotat ;

Considérant qu’en application des articles 12 et 13 du décret du 29 décembre 1962 susvisé, les comptables sont tenus d'exercer le contrôle de la validité de la créance et notamment de l’exactitude des calculs de liquidation ;

Considérant que le b) du II de l’article 16 de l'arrêté du 10 avril 2007, pris pour l’application, aux personnels civils du ministère de la défense, du décret du 3 juillet 2006 susvisé, prévoit que le montant forfaitaire de l'indemnité d'hébergement est porté au taux majoré de 60 € *« dans les communes, au sens du 8° de l'article 2 du décret du 3 juillet 2006 susvisé, comportant plus de 200 000 habitants » ;* que le renvoi au décret de 2006 indique que constituent *« une seule et même commune : toute commune et les communes limitrophes, desservies par des moyens de transports publics de voyageurs »*;

Considérant que, même en ajoutant à la population de La Ciotat la population des communes limitrophes, sans même examiner si ces communes sont desservies par des moyens de transports publics de voyageurs, l’ensemble ainsi constitué n’atteint pas 200 000 habitants ; que cette position était exprimée dans le document interne au SHOM relatif aux frais de déplacements temporaires, dans sa version applicable à la date du paiement ; que l’interprétation mentionnée en réponse par M. X impliquerait de considérer, à l'encontre de la définition commune, Marseille et La Ciotat comme des communes limitrophes alors que leurs limites administratives ne se touchent pas ;

Considérant qu’une application conforme de la réglementation en vigueur, au vu de l’ordre de mission mentionnant La Ciotat comme commune d’hébergement, aurait dû aboutir à ce que le remboursement des frais d’hébergement soit effectué au taux normal ; que le remboursement au taux majoré effectué par le comptable révèle donc un défaut de contrôle de l’exactitude des calculs de liquidation présentés dans l’état de frais ;

Considérant que le comptable n’a pas exercé correctement le contrôle de la validité de la créance ; qu’il aurait dû suspendre les paiements et en informer l’ordonnateur ; que cette abstention et l’irrégularité du paiement sont de nature à engager la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X au titre de l’exercice 2008 ;

Considérant qu’il résulte des considérations ci-dessus évoquées que le manquement du comptable ne résulte pas de circonstances de force majeure ;

Considérant que le manquement du comptable a abouti à ce que le SHOM rembourse à son agent en mission des montants supérieurs à ceux auxquels il avait droit au regard de la règlementation applicable ; qu'il a causé un préjudice financier au SHOM ; que la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X doit donc être mise en jeu sous la forme d’un débet ;

Considérant qu’il y a donc lieu de constituer M. X en débet, au titre de l’exercice 2008, de la somme de 180 € correspondant au montant payé à tort, cette somme portant intérêts de droit à compter du 15 novembre 2012, date de signature du réquisitoire ;

*Sur la charge n° 4 (exercices 2007, 2008 et 2009)*

Considérant que, afin de relever le marégraphe de Port-Tudy sur l’île de Groix, le SHOM a eu recours aux services de M. Y, personne extérieure à l’établissement, jusqu’en 2011 ; que les services de M. Y ont été rémunérés en 2007 par des *« indemnités de surveillance »* puis, en 2008 et 2009, par des indemnités journalières ou « frais de mission » ; que les montants concernés, tels qu’ils résultent de l’instruction, représentent 1 232 € pour l’exercice 2007, 1 540,25 € pour l’exercice 2008 et 427 € pour l’exercice 2009 ;

Considérant que, selon le réquisitoire susvisé, les paiements en cause sont irréguliers, pour l’exercice 2007, dans la mesure où l’indemnité de surveillance n’est prévue par aucun texte adéquat et ne repose que sur une décision du 20 avril 2006 du directeur du SHOM ne s’appliquant qu’au titre de la gestion 2006, et, pour les exercices 2008 et 2009, dans la mesure où les pièces jointes aux mandats ne permettaient pas de justifier la dépense engagée ; que le réquisitoire relève par ailleurs que les paiements de 2008 et 2009, sous la forme d’indemnités de repas, ne correspondaient pas à l’activité réelle de leur bénéficiaire, chargé de relever un marégraphe ;

Considérant que le comptable indique que la solution retenue en 2007 était sans fondement juridique et qu’il avait toutefois été signalé, par oral, à l’ordonnateur, qu’en l’absence de base juridique, le paiement d’une telle indemnité ne pourrait plus être assuré sur le budget de l’établissement ; qu’en ce qui concerne les exercices 2008 et 2009, M. X relève que le contrôle de la liquidation de la dépense a été permis par plusieurs pièces justificatives, à savoir un ordre de mission valable pour l’année et un état liquidatif auquel était annexé un mail détaillant les dates de relevés contrôlées par le service compétent ;

Considérant que les articles 12 et 13 du décret du 29 décembre 1962 susvisé font obligation au comptable d’exercer le contrôle de la validité de la créance et de la production des justifications ; qu'à ce titre, il lui revient d'apprécier si les pièces fournies présentent un caractère suffisant pour justifier la dépense engagée ; que pour établir ce caractère suffisant, il lui appartient de vérifier si l'ensemble des pièces requises lui ont été fournies et si ces pièces sont complètes et précises ;

Considérant d’une part, en ce qui concerne les paiements de l’exercice 2007, que le directeur d’un établissement public n’est pas compétent, en l’absence de décret contresigné par le ministre des finances, pour attribuer une indemnité à un agent de cet établissement, ou à une personne assimilée, comme dans le cas de M. Y; qu’au surplus, la décision du 20 avril 2006 servant de pièce justificative aux paiements de 2007 ne valait, en application de son article 1er, que pour l’exercice 2006 ; qu’en l’absence de production des justifications suffisantes, les dépenses ont été irrégulièrement payées ; que le comptable n’a pas exercé correctement le contrôle de la production des justifications et de la validité de la créance : qu’il aurait dû suspendre les paiements et informer l’ordonnateur ; que sa responsabilité personnelle et pécuniaire est donc susceptible d’être engagée au titre de l’exercice 2007 ;

Considérant d’autre part, en ce qui concerne les exercices 2008 et 2009 ; que les paiements litigieux ont été réalisés sous forme d’indemnités de repas sur la base d’un ordre de mission annuel et d’états de frais joints aux mandats ; que l’arrêté du 10 avril 2007 pris en application du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 et fixant les barèmes indemnitaires et les modalités d'indemnisation des personnels civils du ministère de la défense dans le cadre de leurs déplacements temporaires prévoit, à son article 16, qu’*« une indemnité de repas est versée à l'agent s'il est en mission pendant la totalité de la période comprise entre 11 heures et 14 heures pour le repas du midi et entre 18 heures et 21 heures pour le repas du soir »* ; que les ordres de mission, au demeurant parfois postérieurs à la mission, ne mentionnent ni les dates et heures d’intervention, ni le lieu de la mission et la ville d’arrivée ; que, si ces défauts peuvent éventuellement s’expliquer par le fait que ces ordres de mission seraient des ordres de mission annuels, ils impliquent que les états de frais soient remplis avec soin ; que cependant, les états de frais joints aux mandats, s’ils mentionnent le nombre et les dates des interventions de M. Y, ne précisent jamais les heures de départ et d’arrivée ; qu’en l’absence de telles mentions, il n’était pas possible au comptable de vérifier que la mission de M. Y couvrait bien l’horaire du repas de midi ou du soir, ce qui aurait pu justifier le versement d’indemnités de repas ; qu’en l’absence de production des justifications suffisantes, les dépenses ont été irrégulièrement payées ; que le comptable n’a pas exercé correctement le contrôle de la production des justifications et de la validité de la créance ; qu’il aurait dû suspendre les paiements et informer l’ordonnateur ; que sa responsabilité personnelle et pécuniaire est donc susceptible d’être engagée au titre des exercices 2008 et 2009 ;

Considérant qu’au surplus, en ce qui concerne ces mêmes paiements, les pièces jointes aux ordres de dépense indiquaient que l’objet de la mission était la surveillance du marégraphe ; que, comme le relevait le réquisitoire, le versement d’indemnités de repas ne correspondait pas à l’activité réelle de l’intéressé ; que l’ordre de mission mentionne aussi que M. Y est « défrayé sur la base d’une indemnité de repas à chaque mouvement » ; qu’ainsi, les indemnités de repas ont été détournées de leur objectif initial qui est de compenser les surcoûts liés à la prise de repas des agents en mission ; qu’ils constituent ici la rémunération d’un collaborateur au sens large, en l’absence même de tout repas pris ; que cette irrégularité peut être rattachée à *« l'exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent selon leur nature ou leur objet »*, catégorie prévue à l’article 12, B, du décret du 29 décembre 1962 susvisé ; que le comptable public aurait dû constater que la dépense en cause était une dépense de rémunération et ne pouvait être imputée au compte 6251 relatif aux frais de déplacements ; que la dépense étant mal imputée, elle a été irrégulièrement payée par le comptable ; que ce dernier aurait dû détecter l’irrégularité, suspendre les paiements et en informer l’ordonnateur, ce qu’il n’a pas fait ; que sa responsabilité personnelle et pécuniaire est donc susceptible d’être engagée, aussi pour ce motif, au titre des exercices 2008 et 2009 ;

Considérant que le comptable invoque notamment dans sa réponse l’impossibilité de recourir à des moyens légaux pour procéder au relevé du marégraphe ; que cependant, le comptable lui-même mentionne par ailleurs l’existence d’autres moyens légaux, notamment le relevé du marégraphe par un ou des agents du SHOM et l’automatisation dudit marégraphe ; que cette circonstance ne saurait donc être retenue ; qu’il résulte de ces considérations et des considération déjà évoquées plus haut que le manquement du comptable ne résulte pas de circonstances de force majeure ;

Considérant que l’agent comptable estime que l’établissement n’a pas subi de préjudice financier mais a réalisé au contraire une économie de 2 256,75 € dans la mesure où *« les indemnités de mission dûment liquidées sont en 2008 de 1 540,25 € et en 2009 de 427 € »* alors que *« l’indemnité de surveillance annuelle (sans fondement juridique) payée sur le budget de l’Etat s’élevait à 2 112 € annuels »* ; qu’il n’appartient pas au juge des comptes de procéder à une telle évaluation du coût comparé des différentes solutions de gestion, a fortiori en prenant en considération le coût de solutions illégales ou en tentant d’échafauder a posteriori une reconstitution de coûts éventuels ; qu’en effet quand bien même les dépenses en cause auraient eu pour contrepartie des prestations effectivement réalisées pour l’établissement, cette circonstance ne suffit pas à elle seule à justifier l’absence de préjudice financier pour l’établissement ; que le moyen soulevé par le comptable ne peut être reçu et que ses manquements ont causé un préjudice financier au SHOM ;

Considérant qu’il y a donc lieu de constituer M. X en débet, au titre de l’exercice 2007, de la somme de 1 232 €, au titre de l’exercice 2008 de la somme de 1 540,25 €, au titre de l’exercice 2009 de la somme de 427 €, ces sommes portant intérêts de droit à compter du 15 novembre 2012, date de signature du réquisitoire ;

*Sur la charge n° 5 (exercice 2008)*

Considérant que, par ordres de dépense n° 2348 émis le 8 juillet 2008 et n° 4961 émis le 31 décembre 2008, le comptable public a payé des intérêts moratoires à deux sociétés pour des retards de paiement du SHOM ; que le réquisitoire estime que le comptable a, du fait du paiement tardif des dépenses au principal, tardiveté qui lui serait imputable, manifestement commis une faute qui a obligé l’organisme public à indemniser un tiers ; qu’ainsi sa responsabilité personnelle et pécuniaire serait susceptible d’être engagée ;

Considérant que le comptable fait valoir que les mandats des dépenses en cause au principal ont été réglés rapidement dès leur transmission à l’agence comptable, le mandat n° 2184 du 26 juin 2008 ayant été réglé le 2 juillet 2008 et le mandat n° 4842 du 19 décembre 2008 ayant été réglé le 22 décembre 2008 ;

Considérant que le troisième alinéa du I de l’article 60 de la loi de 1963 prévoit que la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics se trouve engagée *« dès lors […] que, par le fait du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers […] »*;

Considérant, d’une part, qu’il ressort des pièces du dossier que l’ordre de dépense n° 2184 a été émis le 26 juin 2008 afin de régler une facture de la société Microénergie de 662,82 € ; que le retard dans le règlement de cette facture a abouti à l’émission d’un deuxième ordre de dépense n° 2348, le 8 juillet 2008, d’un montant de 15,12 € ; que cet ordre de dépense est accompagné d’un état liquidatif indiquant comme référence un *« mandat n° 1400 du 13/5/2008 »* et une date de validation comptable au 2 juillet 2008 ; que la différence entre ces deux dates aboutit à un délai de paiement excessif de 48 jours imputable au comptable ; que cependant le calcul du délai aurait dû prendre en compte, comme point de départ, non pas le 13 mai, date du mandat n° 1400 mentionné à tort dans l’état liquidatif, à la suite d’une erreur de manipulation informatique, mais le 26 juin, date de l’ordre de dépense n° 2184, ce qui aboutit à un délai de paiement de seulement cinq jours imputable au comptable et non excessif au regard de la durée moyenne de paiement de l’agence comptable, eu égard notamment aux diligences et contrôles à effectuer ;

Considérant, d’autre part, qu’il ressort également des pièces du dossier que l’ordre de dépense n° 4842 a été émis le 19 décembre 2008 afin de régler une facture de la société Acthyd de 9 003,63 € ; que le retard dans le règlement de cette facture a abouti à l’émission d’un deuxième ordre de dépense n° 4961, le 31 décembre 2008, d’un montant de 291,08 € ; que cet ordre de dépense est accompagné d’un état liquidatif indiquant comme référence un *« mandat n° 4842 du 19/11/2008 »* et une date de validation comptable au 22 décembre 2008 ; que la différence entre ces deux dates aboutit à un délai de paiement excessif de 32 jours imputable au comptable ; que cependant le calcul du délai aurait dû prendre en compte, comme point de départ, non pas le 19 novembre, date mentionnée par erreur dans l’état liquidatif, mais le 19 décembre, date réelle de l’ordre de dépense n° 4842, ce qui aboutit à un délai de paiement de seulement trois jours imputable au comptable et non excessif au regard de la durée moyenne de paiement de l’agence comptable, eu égard notamment aux diligences et contrôles à effectuer ;

Considérant qu’il résulte de ce qui précède que les deux ordres de dépense concernés au principal ont été payés, en ce qui concerne les délais de paiement imputables au comptable public, dans des délais inférieurs ou égaux à cinq jours, ce qui n’est pas anormal  ; que le manquement du comptable n’est donc pas établi ; qu’il n’y a pas lieu d’engager sa responsabilité ;

**III.- Sur la responsabilité du comptable en matière de recouvrement des recettes** -**charge n° 6 (exercices 2008 et 2010)**

Considérant que le titre de recettes n° 394 d’un montant de 38,65 € a été émis le 9 juillet 2007 afin de recouvrer des sommes dues par la société Brest Accastillage ; que, de même, plusieurs titres de recettes d’un montant cumulé de 5 067,79 € ont été émis entre le 11 septembre 2009 et le 30 octobre 2009 afin de recouvrer des sommes dues par la société Brest Accastillage ; que le réquisitoire estime que, les diligences du comptable pour recouvrer ces créances n’ayant pas été adéquates, complètes et rapides, l’absence de recouvrement de la créance du SHOM est susceptible d’engager la responsabilité du comptable ;

Considérant qu’en application du I. de l’article 60 de la loi du 23 février 1963, la responsabilité du comptable est engagée dès lors qu’une recette n’a pas été recouvrée ; que l’article 11 du décret du 29 décembre 1962 susvisé charge les comptables publics *« de la prise en charge et du recouvrement des ordres de recettes qui leur sont remis par les ordonnateurs, des créances constatées par un contrat, un titre de propriété ou autre titre dont ils assurent la conservation ainsi que de l'encaissement des droits au comptant et des recettes de toute nature que les organismes publics sont habilités à recevoir »*; que l’article 12 du même décret fait obligation au comptable d’exercer le contrôle, dans la limite des éléments dont il dispose, du recouvrement des créances ; qu’il résulte notamment de ces textes que les comptables publics doivent, en matière de recouvrement de créances, exercer des diligences adéquates, complètes et rapides ;

Considérant à cet égard que les règles internes au SHOM en matière de recouvrement prévoient l’envoi, au cours d’une première phase, dite amiable, de deux lettres de rappel successives, puis, au cours d’une deuxième phase, dite contentieuse, la remise par huissier de l’ordre de recettes revêtu de la formule exécutoire ; que, dans ses réponses, le comptable précise ces règles en indiquant que sont préalablement réalisées des relances téléphoniques et que la lettre de rappel est émise dans un délai de 60 jours à partir de la date d’expiration mentionnée sur la facture ; que, si ces règles internes ne lient pas la Cour, elles peuvent servir d’élément de référence dans l’appréciation des diligences du comptable ;

*Sur la créance envers la société Brest Accastillage (titre de recettes n° 394 du 9 juillet 2007)*

Considérant qu’il ressort des pièces du dossier, en ce qui concerne la créance d’un montant de 38,65 € envers la société Brest Accastillage, que le comptable a envoyé la première lettre de rappel le 31 mars 2008 ; qu’une procédure de liquidation judiciaire a été ouverte en septembre 2008 à l’encontre de la société concernée, sans que le comptable ne produise la créance du SHOM au passif de la société ;

Considérant que le comptable fait valoir que les contacts téléphoniques et la lettre de rappel n° 1 n’ayant pas abouti, il a été fait application de la mesure de simplification prévue par l’instruction 05-050-MO du 13 décembre 2005 qui fixe un seuil de 40 € dispensant le comptable d’annoter du motif d’irrécouvrabilité les créances de faible montant présentées en non-valeur ; qu’il ajoute que la procédure ouverte en liquidation judiciaire prononcée le 16 septembre 2008 a retenu comme date de cessation des paiements le 31 décembre 2007 ;

Considérant que la première lettre de rappel a été envoyée par le comptable plus de huit mois après la facture, alors que la procédure interne au SHOM prévoit un délai de deux mois à compter de la date d’échéance figurant sur la facture, soit le 31 août 2007 ; que la lettre du 31 mars 2008 était donc tardive ;

Considérant que le comptable ne conteste pas avoir négligé de produire la créance du SHOM au passif de la société, dans le cadre de la procédure de liquidation judiciaire ouverte en septembre 2008 ; que les diligences effectuées par le comptable sont donc insuffisantes ; que si cette procédure a retenu comme date de cessation des paiements le 31 décembre 2007, cet élément, qui n’a pu être connu du comptable avant l’issue de la procédure, n’est pas de nature à remettre en question le caractère fautif de l’abstention du comptable ;

Considérant que la mesure de simplification prévue par   
l’instruction 05-050-M0 du 13 décembre 2005 pour les créances inférieures à 40 €, ne permet pas d’expliquer le retard dans l’envoi de la première lettre de rappel à la société Brest Accastillage ; qu’elle dispense simplement le comptable de mentionner le motif d’irrécouvrabilité des créances de faible montant présentées en non-valeur ; qu’enfin, elle ne concerne que le recouvrement des recettes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux ;

Considérant que, si la créance a été admise en non-valeur le 20 août 2008, le juge des comptes n’est pas tenu par les décisions administratives d’admission   
en non-valeur ;

Considérant que, du fait de la tardiveté de l’envoi de la première lettre de rappel et de l’absence de production de la créance au cours de la procédure collective, les diligences du comptable n’ont été ni complètes ni rapides ;

Considérant que ce manquement du comptable ne résulte pas de circonstances de force majeure ; qu’en effet, au-delà des circonstances générales déjà examinées, les éléments spécifiquement mentionnés par le comptable, à savoir la date de cessation des paiements du débiteur, sont postérieur aux diligences qui auraient dû être accomplies ; que, à supposer qu’ils aient été irrésistibles, ils ne pouvaient donc empêcher rétroactivement le comptable d’accomplir les diligences qui lui incombent ; que la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X peut donc être engagée au titre de l’exercice 2008 ;

*Sur la créance envers la société ATMAX (titres de recettes n° 3924, 4134, 4228, 4341, 4425 et 4521 émis respectivement les 14 septembre, 28 septembre, 5, 12, 19 et 27 octobre 2009)*

Considérant qu’il ressort des pièces du dossier, en ce qui concerne la créance du SHOM d’un montant total de 5 067,79 € envers la société ATMAX, qu’une lettre de rappel couvrant cinq des six titres, soit 4 074 €, a été envoyée le 1er mars 2010 ; qu’en mars 2010, le SHOM a saisi un huissier qui a délivré un certificat d’irrécouvrabilité en mai 2010 au motif que la société était partie sans laisser d’adresse ;

Considérant que le comptable fait valoir que l’agence comptable était mobilisée pour clôturer l’exercice 2009 avant le 20 février 2010, ce qui explique que les relances clients ont été effectuées à partir de cette date ; qu’il ajoute que l’huissier est intervenu rapidement après l’envoi infructueux de la lettre de rappel n° 1 et que la société ATMAX était une société dite « internet », à la volatilité incontrôlable et pouvant disparaître très rapidement ;

Considérant que, si, comme le soutient le comptable, l’intervention de l’huissier de justice a suivi de peu l’envoi de la lettre de rappel n° 1, cette dernière a été envoyée le 1ermars 2010, soit entre quatre mois et cinq mois et demi après la date d’émission des titres concernés ; que l’envoi de la lettre de rappel était donc tardif, au regard même des règles internes prévalant au SHOM et prévoyant un envoi dans les deux mois de la facture ;

Considérant que, si les créances ont été admises en non-valeur le 29 mars 2011, le juge des comptes n’est pas tenu par les décisions administratives d’admission en non-valeur ;

Considérant qu’en conséquence, le comptable n’a pas effectué les diligences adéquates, complètes et rapides pour recouvrer la créance ;

Considérant qu’au-delà des circonstances générales déjà examinées, le comptable invoque la mobilisation de l’agence comptable pour clôturer l’exercice 2009 et la nature particulière de la société ATMAX ; que les clôtures d’exercice se reproduisent tous les ans et font partie de la vie habituelle de l’agence comptable ; que le comptable doit s’organiser pour être en mesure de ne pas suspendre toutes ses autres activités à cette occasion, notamment le recouvrement des créances ; que cet élément n’est pas une circonstance de force majeure, faute d’éléments d’imprévisibilité et d’irrésistibilité ; que le fait que la société ATMAX soit une société volatile ne permet pas non plus d’expliquer la tardiveté des diligences réalisées ; que, face à une société susceptible de disparaître rapidement, les diligences auraient d’ailleurs dû être encore plus rapides que dans le cas général ; que le comptable n’apporte aucun élément permettant de penser que, à la date où il aurait dû relancer le débiteur, ce dernier était insolvable ; qu’ainsi, le manquement du comptable ne résulte pas de circonstances de force majeure ; que sa responsabilité personnelle et pécuniaire peut donc être engagée au titre de l’exercice 2010 ;

*Sur les deux créances*

Considérant que le comptable soutient que le préjudice financier n’existe pas et qu’il précise, pour la créance envers ATMAX, que les diligences ont été rapides, complètes et adéquates ; que cependant les recettes en question auraient dû bénéficier au SHOM en rémunération d’une prestation dont il s’était bien acquitté ; que les pièces du dossier n’indiquent pas que les débiteurs étaient insolvables antérieurement à la prise en charge par le comptable des créances à recouvrer ou antérieurement à la dernière diligence possible ; qu’en conséquence les manquements du comptable ont causé un préjudice financier à l’établissement public ; que la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X doit donc être mise en jeu sous la forme de débets ;

Considérant qu’il y a donc lieu de constituer M. X en débet, au titre de l’exercice 2008, de la somme de 38,65 €, et, au titre de l’exercice 2010, de la somme de 5 067,79 €, ces sommes portant intérêts de droit à compter du 15 novembre 2012, date de signature du réquisitoire ;

Considérant que les manquements du comptable sont intervenus dans un champ non couvert par un plan de contrôle sélectif des dépenses ; qu'en conséquence une éventuelle remise gracieuse des sommes mises à sa charge sera plafonnée conformément aux dispositions du paragraphe IX alinéa 2 de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée ;

Sur *la charge n° 7 (exercice 2008)*

Considérant que des indemnités d’enseignement ont été versées, en novembre 2008, d’une part, à M. Z, au titre d’une activité réalisée en juillet 2008, pour un montant de 270,12 €, d’autre part, à M. A, au titre d’une activité réalisée en mars 2008, pour un montant de 135,06 € ; que, selon le réquisitoire, le paiement de ces indemnités d’enseignement, alors que le contrat des deux agents excluait le versement de telles primes, est susceptible de fonder la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X, pour défaut de contrôle de la production des justifications et des calculs de liquidation, au titre de l’exercice 2010 ;

Considérant que le comptable indique que les contrats de travail des agents contractuels du SHOM ne régissent que leur activité principale au SHOM et n’interdisent pas expressément l’exercice d’une activité accessoire, autorisée par le décret du 2 mai 2007 ; qu’il ajoute que les indemnités d’enseignement ont été liquidées d’après les dispositions du décret et que les intéressés pouvaient donc prétendre en toute légalité aux indemnités versées ;

Considérant qu’il résulte des dispositions précitées du décret du 29 décembre 1962 que, pour apprécier la validité des créances, les comptables doivent notamment exercer leur contrôle sur la production des justifications ; qu'à ce titre, il leur revient d'apprécier si les pièces fournies présentent un caractère suffisant pour justifier la dépense engagée ;

Considérant que, pour le versement des éléments de la rémunération d’un agent contractuel, le contrat conclu entre ledit agent et l’organisme public qui l’emploie constitue la pièce justificative principale ;

Considérant, d’une part, qu’il ressort des pièces du dossier que le contrat de travail initial de M. Z signé en 1988 et les avenants n° 1 à 5 à ce contrat, signés entre 1991 et 2000, ne font référence qu’à la rémunération principale, calculée à partir d’indices de référence de la fonction publique ; que l’avenant n° 6, signé en 2003, autorise le versement de l’indemnité de résidence et des prestations à caractère familial mais précise que la rémunération ainsi fixée est *« exclusive de toute prime ou indemnité »* ; que de même, l’avenant n° 8, signé en octobre 2006, indique que la rémunération *« reste exclusive de toute indemnité, à l’exception des indemnités pour services à la mer et en sous-marin »*; que l’avenant n° 9, signé en août 2007, autorise le versement de l’indemnité de résidence et du supplément familial de traitement mais précise à nouveau que la rémunération *« est exclusive de toute autre indemnité »* ; que l’avenant n° 10, signé en novembre 2007, entend rétablir rétroactivement, à compter du 15 mars 2007, la possibilité de verser les indemnités pour services à la mer mais précise que la rémunération *« reste exclusive de toute indemnité »*, une règle rappelée postérieurement par l’avenant n° 12 signé en juillet 2009 et s’appliquant à compter du 1er juillet 2009 ; qu’enfin, l’avenant n° 13, signé en septembre 2010, prévoit que, à compter du 1er juillet 2009, *« l’intéressé peut percevoir des indemnités d’enseignement définies par le décret n° 56-585 du 12 juin 1956 modifié, en vertu de l’article 2-2° du décret n° 2007-658 du 2 mai 2007 »* ; qu’il résulte de ces constatations que le contrat de travail de M. Z excluait expressément le versement d’indemnités d’enseignement en juillet 2008, date du premier paiement litigieux ;

Considérant, d’autre part, qu’il ressort également des pièces du dossier que M. A a été embauché par contrat signé en janvier 1997 ; que l’avenant n° 2 à ce contrat, signé en novembre 2002, autorise le versement de l’indemnité de résidence et des prestations à caractère familial mais précise que *« la rémunération ainsi fixée est exclusive de toute prime ou indemnité »* ; que l’avenant n° 4, signé en juin 2007 et rétroagissant en mars 2007, autorise le versement de l’indemnité de résidence et du supplément familial de traitement mais précise à nouveau que la rémunération *« est exclusive de toute autre indemnité »*, une règle rappelée par l’avenant n° 6, signé en avril 2009 ; qu’il résulte de ces constatations que le contrat de travail de M. A excluait expressément le versement d’indemnités d’enseignement en mars 2008, date du second paiement litigieux ;

Considérant par ailleurs que, contrairement aux affirmations du comptable selon lesquelles les contrats de travail des agents contractuels du SHOM ne régissent que leur activité principale au SHOM, les contrats de MM. Z et A font à plusieurs reprises référence, d’une part, au décret n° 2007-658 du 2 mai 2007 relatif au cumul d'activités des fonctionnaires, des agents non titulaires de droit public et des ouvriers des établissements industriels de l'Etat, dont le chapitre Ier concerne le cumul d'activités à titre accessoire, d’autre part, au décret n° 56-585 du 12 juin 1956 relatif aux occupations accessoires en matière d’enseignement ; qu’il est à cet égard significatif que le contrat de M. Z ait dû être expressément modifié par avenant n° 13 pour autoriser, à une date postérieure au paiement litigieux, le versement d’indemnités d’enseignement ;

Considérant qu’il résulte de ce qui précède que les pièces justificatives dont disposait le comptable au moment des paiements s’opposaient formellement au versement d’indemnités d’enseignement ; qu’en l’absence de production des justifications suffisantes, les dépenses ont été irrégulièrement payées ; que le comptable n’a pas exercé correctement le contrôle de la production des justifications et de la validité de la créance ; qu’il aurait dû suspendre les paiements et informer l’ordonnateur ; que sa responsabilité personnelle et pécuniaire est donc susceptible d’être engagée au titre de l’exercice 2008 ;

Considérant qu’il résulte des considération déjà évoquées plus haut que le manquement du comptable ne résulte pas de circonstances de force majeure ;

Considérant que si les dépenses en cause correspondent bien à des prestations effectivement réalisées au profit de l’établissement, cette circonstance ne suffit pas à elle seule à justifier l’absence de préjudice financier pour l’établissement, dès lors en particulier qu’il est impossible d’établir avec certitude le montant auquel aurait pu s’élever un hypothétique paiement régulier de telles prestations par l’établissement, en l’absence de disposition ad hoc dans les contrats conclus entre les agents concernés et l’établissement ; que l’exclusion expresse et répétée dans les contrats des agents concernés de toute indemnité en dehors de celles expressément définies et autorisées doit conduire à constater un préjudice financier, les dépenses ayant un caractère indu ;

Considérant qu’il y a donc lieu de constituer M. X en débet, au titre de l’exercice 2008, de la somme de 405,18 €, cette somme portant intérêts de droit à compter du 15 novembre 2012, date de signature du réquisitoire ;

Par ces motifs,

**ORDONNE :**

Article unique : M. X est constitué débiteur du service hydrographique et océanographique de la marine de 1 242,80 € au titre de l’exercice 2007, de 2 164,08 € au titre de l’exercice 2008, de 427 € au titre de l’exercice 2009 et de 5 103,24 € au titre de l’exercice 2010 ; ces sommes sont augmentées des intérêts de droit à compter du 15 novembre 2012 ;

----------

Fait et jugé à la Cour des comptes, deuxième chambre, première section, le onze octobre deux mil treize. Présents : M. Levy, président, Mme Saliou, présidente de section, MM. Descheemaeker, Président de chambre maintenu en activité, Rémond, Camoin, Paul, Vivet, Vialla, Mousson, Monteils et Mme Dujols, conseillers maîtres.

Signé : Levy, président, et Le Baron, 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**