|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| |  | | --- | | Cour des comptes | | -------------- | | Troisième Chambre | | -------------- | | Quatrième section | | --------------- |   ***Arrêt n° 71179*** |  |  |
|  |  | |  | | --- | | Universite de Limoges | | Exercices 2007 à 2010 | | Rapport n° 2014-541-0 | | Audience publique du 22 juillet 2014 | | Lecture publique du 28 novembre 2014 | |

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LA COUR DES COMPTES a rendu l’arrêt suivant :

LA COUR,

Vu le réquisitoire n° 2013-58 RQ-DB en date du 4 septembre 2013 par lequel le Procureur général a saisi la troisième chambre de la Cour des comptes en vue de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de Mme X, agent comptable de l’Université de Limoges du 4 juillet 2008 au 30 juin 2011, au titre des opérations relatives aux exercices 2008 à 2010, notifié le 23 septembre 2013, dont elle a accusé réception le 25 septembre suivant ;

Vu l'article 60 modifié de la loi de finances pour 1963 n° 63-156 du 23 février 1963 modifiée, 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 code des juridictions financières ;

Vu les lois et règlements applicables aux établissements publics nationaux à caractère administratif ;

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique en vigueur pour les opérations retracées dans les comptes en jugement ;

Vu les justifications produites au soutien des comptes ou recueillies pendant l'instruction ;

Vu la pièce complémentaire transmise par Mme X le 22 juillet 2014, jour de l'audience, signée par ses soins et par l'ordonnateur ;

Vu l'absence de réserve de Mme X à l'encontre de la gestion de son prédécesseur ;

Vu le rapport n° 2014-541-0 en date du 22 juin 2014 de M. Louis GAUTIER, conseiller maître, rapporteur chargé de l’instruction ;

Vu les conclusions n° 463 du Procureur général près la Cour des comptes en date du 8 juillet 2014 ;

Vu les pièces du dossier ;

Vu la désignation, par le président de la troisième chambre de M. Christian SABBE, conseiller maître, comme réviseur ;

Entendus, en audience publique, le 22 juillet 2014, M. Louis GAUTIER, conseiller maître, en son rapport, M. Gilles MILLER, avocat général, en les conclusions du Parquet, et Mme X, agent comptable, en ses explications, l'ordonnateur informé de la tenue de l'audience, n'étant ni présent, ni représenté ;

Après avoir délibéré dans les conditions prévues à l’article R. 142-9-II du code des juridictions financières et entendu M. SABBE, en ses observations ;

ORDONNE :

***Sur la charge n° 1, soulevée à l’encontre de Mme X, au titre des exercices 2008 et 2009***

Considérant que l’agent comptable a pris en charge neuf titres de recettes (titre de recettes n°51/2007 d’un montant de 9 000 €, titre n°138/2008 de 500 €, titre n°139/2008 de 7 000 €, titre n°118/2009 de 12 000 €, titre n°120/2009 de 1 000 €, titre n°128/2009 de 1 500 €, titre n°133/2009 de 2 000 €, titre n°134/2009 de 1 000 €, titre n°136/2009 de 1 000 €) imputés au compte « 44172 » correspondant à des subventions attendues de la région, dont la comptabilité de Mme X ne retrace toutefois pas l’encaissement ;

Considérant que, dans son réquisitoire, le Procureur général fait valoir que l’annulation, alléguée en 2013 de trois titres de recettes (sur les neuf) ne dispensait pas le comptable d’exercer avant 2010 les diligences assurant la préservation des chances de recouvrement des créances ; qu’il constate en outre que l’agent comptable ne conteste pas l’absence de diligences en vue du recouvrement des titres mais soulève la vanité des recherches entreprises afin d’identifier les modalités d’apurement des créances qui résultent de l’exécution d’une convention université-région ;

Considérant qu’en l’espèce, le moyen tiré d’une éventuelle  
« force majeure » prévu par l’article 60-V de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 et de nature à exonérer le comptable public de sa responsabilité, n’est pas établi ni même allégué ;

Considérant que l’agent comptable reconnaît son inaction ; qu’il indique qu’il aurait convenu en effet d’affiner les émargements sur les titres de recettes mais précise que certains titres de recettes ont été émis deux fois; qu'il est en effet constaté que des paiements de 500 € et 12 000 €, correspondant respectivement aux titres 138/2008, et 118/2009, ont bien été effectués mais imputés, par erreur, sur le compte d’une autre composante de l’université ; que des recherches sont par ailleurs actuellement en cours pour voir s’il y a lieu d’annuler les titres 120/2009 de 1 000 €, 128/2009 de 1 500 € et 134/2009 de 1 000 € ;

Considérant que l’identification des responsabilités respectives des comptables en fonction dans le non-recouvrement des recettes s’apprécie à la lumière des dispositions du troisième alinéa du paragraphe III de la loi du 23 février 1963, selon lesquelles la responsabilité pécuniaire des comptables publics « ne peut être mise en jeu à raison de la gestion de leurs prédécesseurs que pour les opérations prises en charge sans réserve lors de la remise de service ou qui n’auraient pas été contestées par le comptable entrant » ;

Considérant que lors de son entrée en fonction, Mme X n’a pas formulé de réserves sur la gestion de son prédécesseur, M. Y ; que cette faculté ne saurait cependant entraîner l'obligation de retenir la responsabilité du comptable entrant en fonctions dès lors qu'il est avéré que les faits générateurs de la responsabilité se situent à une date antérieure à la prise de fonctions du nouveau comptable ;

Considérant que, dans le cas en cause, Mme X, en poste à partir du 4 juillet 2008, avait six mois pour formuler ses réserves c'est-à-dire jusqu’au 5 janvier 2009 ; que la créance sur le conseil régional du Limousin du 8 juin 2007 d’un montant de 9 000 €, née avant l’entrée en fonction de Mme X, est devenue caduque en novembre 2008, soit deux ans après la date exécutoire de la délibération du Conseil régional ; que c'est donc bien l'inaction de Mme X, comptable en fonction à partir du 4 juillet 2008, qui en a compromis le recouvrement ;

Considérant que l’article 60-I de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 modifiée dispose que « les comptables sont personnellement et pécuniairement responsables du recouvrement des recettes » ; que le paragraphe III de cet article dispose que « la responsabilité pécuniaire des comptables publics s’étend à toutes les opérations du poste comptable qu’ils dirigent depuis la date de leur installation jusqu’à la date de cessation des fonctions » ;

Considérant que l’article 12 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 dispose que « les comptables sont tenus d’exercer en matière de recettes, le contrôle (….) de la mise en recouvrement des créances (…) » ;

Considérant que l’agent comptable, Mme X, a pris en charge les titres de recettes en cause ; qu’il lui appartenait donc d’exercer des diligences « adéquates, complètes et rapides » pour recouvrer les créances correspondantes ;

Considérant toutefois que les dysfonctionnements internes de l’agence comptable ont eu pour conséquence l’émission de deux titres de recettes pour une même créance (Titre n°138/2008 d’un montant de 500 € et Titre n°118/2009 de 12 000 €) ; que des éléments de preuve du versement effectif des subventions correspondant à ces deux titres ont été respectivement apportés au cours de l'instruction et le jour de l'audience par Mme X sous la forme du certificat, visé à l'arrêt, certifiant l'encaissement de 12 000 € le 19 juillet 2010 en contrepartie du titre de recettes n°118-2008 ; que les titres nos 138 et 118 avaient donc été émis à tort en double, puisque les créances correspondantes ont bien été recouvrées par l’agence comptable ; qu'il convient de prendre en compte la réalité de ces paiements pour les montants de 500 € et de 12 000 € ;

Considérant que, pour les autres créances, la comptable a manqué à l’obligation de contrôle des recettes et de recouvrement qui lui incombe ; qu’en s’abstenant d’effectuer des relances auprès des services de l’ordonnateur et en ne mettant pas en œuvre en 2008 et 2009 de procédure d’alerte adaptée, elle a méconnu l’obligation de mise en recouvrement imposée par le décret susmentionné ;

Considérant que sept des neuf créances en cause (Titre de recettes n° 51/2007 de 9 000 €, titre n° 139/2008 de 7 000 €, titre n° 120/2009 de 1 000 €, titre n° 128/2009 de 1 500 €, titre n° 134/2009 de 1 000 €, titre n° 136/2009 de 1 000 €, titre n° 133/2009 de 2 000 €), d’un montant total de 22 500 €, n’ont pas fait l’objet de diligences adéquates, complètes, rapides et proportionnées de la part de la comptable pour en assurer le recouvrement ; que ce défaut constitue un manquement, qui suffit à causer, au détriment de l’université de Limoges, un préjudice financier au sens du 3e alinéa du paragraphe VI de l’article 60 modifié de la loi du 23 février 1963 ; qu’il y a lieu à ce titre de faire application de ces dispositions ;

**Par ces motifs,**

- Mme X est constituée débitrice envers l’Université de Limoges, au titre de sa gestion 2008, de la somme de seize mille euros (9 000 + 7 000€), et au titre de sa gestion 2009, de la somme de six mille cinq cents euros (1 000 + 1 500 + 1 000 + 1 000 + 2 000 €), augmentées des intérêts de droit à compter du 25 septembre 2013, date de la réception du réquisitoire par le comptable ;

***Sur la charge n° 2, soulevée à l’encontre de Mme X, au titre de l’exercice 2008***

Considérant que Mme X a payé un mandat d’un montant de 1 147,01 € au titre de sa gestion 2008 au profit de M. Z, enseignant vacataire, sur réquisition de M. A, vice-président du conseil d’administration de l’université ;

Considérant que, dans son réquisitoire, le Procureur général relève qu’il n’est pas contesté que Mme X a ouvert sa caisse en novembre 2008 afin de procéder au paiement de vacations au profit de M. Z, enseignant vacataire à l’IUT sur réquisition signée le 6 novembre 2008 par M. A, vice-président de l’Université qui n’a pas la qualité d’ordonnateur ;

Considérant qu’en l’espèce, le moyen tiré d’une éventuelle « force majeure » prévu par l’article 60-V de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, et de nature à exonérer le comptable public de sa responsabilité, n’est pas établi, ni même allégué ;

Considérant que la comptable, Mme X, fait valoir que, sur la forme, les modalités pratiques de la procédure de réquisition ont été respectées par l’information des différentes autorités de la mise en œuvre de cette procédure ; que sur le fond, elle rappelle que dans d'autres dossiers, des ordres de réquisitions ont été émis par l’ordonnateur pour les mêmes motifs, précisément quand le recrutement de personnel enseignant ne respectait pas les dispositions de l’article 3 du décret n° 87-889 du 29 octobre 1987 ; qu’elle ajoute enfin que la décision d’embaucher, dans ces conditions, M. Z, qui ne lui est pas imputable, a conduit de sa part à la suspension du paiement des vacations dues, à l'origine de la réquisition ;

Considérant qu’il résulte des dispositions des articles 6 et 8 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique et de l’article 16 du décret du 14 janvier 1994, que seul le président de l’université a la qualité d’ordonnateur principal ; que l’instruction codificatrice n° 02-035-M93 du 29 avril 2002 relative à la réglementation budgétaire financière et comptable des établissements à caractère scientifique culturel et professionnel prévoit explicitement que la possibilité de requérir l’agent comptable est dévolue à l’ordonnateur et ne peut pas être déléguée ; que ce défaut de contrôle de la qualité de l'ordonnateur par Mme X est constitutive d'un manquement à ses obligations d'agent comptable ; que dans ces conditions une telle dépense n’était pas due, comme l’a jugé en pareille espèce la Cour des comptes dans l'arrêt INRIA n° 68865 du 14 février 2014 ; que, sans qu’il soit besoin de retenir par ailleurs à la charge de la comptable qu’elle n’a pas procédé au contrôle de la validité de la créance et des justifications correspondantes auquel elle était tenue en vertu de l’article 12 B du décret du 29 décembre 1962 sus visé, il résulte, au détriment de l’établissement, du seul fait de l’ouverture de sa caisse par le comptable en paiement d’une dépense non due, un préjudice financier au sens des dispositions de l’article 60-VI, 3ème alinéa de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 ; qu’il y a lieu à ce titre de faire application de ces dispositions ;

**Par ces motifs,**

- Mme X, est constituée débitrice envers l’université de Limoges, au titre de sa gestion 2008, de la somme de mille cent quarante-sept euros et un centime (1 147,01 €), augmentée des intérêts de droit à compter du 25 septembre 2013, date de la réception du réquisitoire par le comptable ;

***Sur la charge n° 3, soulevée à l’encontre de Mme X, au titre de l’exercice 2010***

Considérant que Mme X a acquitté une dépense de prestation de maintenance de photocopieurs d’un montant de 9 882,08 euros lors de sa gestion 2010, au vu d'un bordereau en date du 22 février 2010, signé de Mme B, attestant du service fait ;

Considérant que, dans son réquisitoire, le Procureur général retient comme élément à charge que l’ordre d’acquitter cette facture en paiement au profit de la société « 3M » a été signé par une personne qui n’avait pas la qualité d’ordonnateur ;

Considérant qu’en l’espèce, le moyen tiré d’une éventuelle « force majeure » prévu par l’article 60-V de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, et de nature à exonérer la comptable public de sa responsabilité, n’est pas établi, ni même allégué ;

Considérant que l’agent comptable fait valoir que Mme C, directrice du Service commun de documentation de l'Université, qui avait reçu délégation de signature du président de l’Université, a ensuite subdélégué cette faculté à Mme B, responsable administrative dudit service, pour signer la liste des pièces transmises à fin de visa comptable et attester de la réalité du service fait ;

Considérant que si Mme B a bien reçu le 8 septembre 2009 délégation de signature de Mme C, son habilitation portait sur la signature de « toutes les corres­pondances traitant des dossiers courants administratifs et financiers de la Division des affaires générales » ; que cette délégation de signature ne visait pas, en revanche, les ordres à payer ni la possibilité d’attester de la réalité du service fait ;

Considérant que la mise en place d’un nouveau système d’information comptable et financier à l’université n’exonère pas le comptable des contrôles qu’il doit mener en application des articles 12B et 13 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 ; que l’action d’attester le service fait n’est pas accomplie uniquement par la délivrance des habilitations informatiques ; que la validation du service fait s’effectue lors de la signature par la personne dûment habilitée des documents revêtus de la mention « l’ordonnateur soussigné atteste la réalité du service fait pour l’ensemble des pièces produites à l’appui de la présente liste » ; que cette validation est dès lors différente d’une simple correspondance administrative ou financière à signer ;

Considérant que Mme B n’avait pas la qualité d'ordonnateur pour attester de la réalité du service fait et que dès lors Mme X n’a pas procédé au contrôle qu’elle était tenue d'effectuer en vertu des articles susmentionnés ; qu'elle a donc manqué à ses obligations en effectuant le paiement sur la base du bordereau en date du 22 février 2010 signée par Mme B ;

Considérant que faute d’une attestation du service fait par une personne habilitée, la comptable ne disposait pas d’ordre de payer ; qu’ainsi l’établissement n’était pas redevable des sommes en cause ; que le paiement par la comptable de cette dépense non due a suffi à causer, au détriment de l’établissement, un préjudice financier au sens des dispositions de l’article 60-VI, 3ème alinéa de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 ; qu’il y a lieu à ce titre de faire application de ces dispositions ;

**Par ces motifs,**

- Mme X, est constituée débitrice envers l’université de Limoges, au titre de sa gestion 2010, de la somme de neuf mille huit cent quatre-vingt-deux euros et huit centimes (9 882,08 €), augmentée des intérêts de droit à compter du 25 septembre 2013, date de la réception du réquisitoire par le comptable ;

***Sur la charge n° 4, soulevée à l’encontre de Mme X, au titre de l’exercice 2009***

Considérant que Mme X a mis en paiement (mandat n°1 du 15/01/2009) une facture de location de véhicule d’un montant de 2 859,80 € au profit de Mme D ; que ces frais engagés lors d’une mission en Egypte, n'étaient pas expressément visés par l’ordre de mission signé par le président de l’université, cet ordre de mission évoquant de façon toutefois non limitative divers moyens de transports publics ou particulier, tels le bus ou le taxi ;

Considérant que, dans son réquisitoire, le Procureur général fait valoir que ce paiement contrevient aux indications contenues dans l’ordre de mission, signé par l’autorité compétente, et à la réglementation applicable, à savoir le Décret n° 781 du juillet 2006 (article 11), qui subordonne la location d'un véhicule à une autorisation, expresse, préalable et dûment justifiée, de l’ordonnateur ;

Considérant qu’en l’espèce, le moyen tiré d’une éventuelle « force majeure » prévu par l’article 60-V de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, et de nature à exonérer la comptable public de sa responsabilité, n’est pas établi, ni même allégué ;

Considérant que l’agent comptable complète les justificatifs remis lors de l’instruction en produisant des échanges de courriels réalisés entre Mme D et Mme E, responsable du programme de fouilles attestant de l’acceptation par cette dernière de la location d'un véhicule, avant le départ de l’enseignant chercheur et donc de l’engagement de cette dépense ;

Considérant que l’article 60-I de la loi du 23 février 1963 dispose que « les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables […] du paiement des dépenses, […] de la conservation des pièces justificatives des opérations et documents de comptabilité […] » ;

Considérant que le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique précise en son article 13 qu’« en ce qui concerne la validité de la créance, le contrôle porte sur : la justification du service fait et l’exactitude des calculs de liquidation […] et la production des justifications » ;

Considérant qu'il résulte de l’article 11 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 que « lorsque l'agent a utilisé (..) un véhicule de location, il est remboursé des frais occasionnés sur autorisation du chef de service, sur présentation des pièces justificatives au seul ordonnateur, quand l'intérêt du service le justifie » ; que l'instruction codificatrice en date du 17 novembre 2003 publiée au Bulletin officiel de la Comptabilité publique, applicable au moment du paiement, n'exigeait du comptable pour le paiement de dépenses de locations de voiture que de disposer de la facture du loueur, de l'ordre de mission et de l'état de frais ; que la réforme introduite par le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 a conduit à ce que la justification des frais de transport soit limitée à la décision de déplacement, sans préciser, d'ailleurs, le moment où cette autorisation doit être donnée, et à la liquidation des frais ; que la modification apportée au décret du 3 juillet 2006, donc postérieurement aux faits, par le décret n° 2010-677 du 21 juin 2010 n'a fait que confirmer l'objectif de simplification constamment poursuivi en la matière, en donnant à l'article 9 la rédaction suivante : « le service qui autorise le déplacement choisit le moyen de transport au tarif le moins onéreux et, lorsque l'intérêt du service l'exige, le plus adapté à la nature du déplacement » ;

Considérant qu’il résulte de l'instruction et des explications apportées oralement au cours de l'audience par Mme X, qu'au moment de la mise en paiement, la comptable disposait de l'ordre de mission donné à Mme D, qui laissait ouverte la possibilité de recourir à d'autres moyens de transport que le bus et le taxi ; qu’en l’espèce, les échanges de courriels entre la missionnaire et son responsable de programme indiquent que cette dernière non seulement avait connaissance de l’engagement de cette dépense, mais avait donné son accord en considérant que l’intérêt du service justifiait cette location ; qu'en toute hypothèse la règlementation n'impose pas que l'autorisation de louer un véhicule soit donnée avant d'y procéder, dès lors qu'elle est communiquée à l'agent comptable avant tout paiement ;

Considérant qu'en l'espèce, Mme X a procédé au paiement de la somme de 2 859,80 €, alors qu'elle disposait d'un ordre de mission valide et d'un état de frais précis, tous deux signés par l'ordonnateur ; qu'elle disposait donc des pièces justificatives requises ; qu'elle n'a ainsi commis aucun manquement et qu'il n'y a donc pas lieu à charge ;

**Par ces motifs,**

- Il n’y a pas lieu de prononcer de charge à ce titre à l’encontre de   
Mme X ;

***Sur la charge n° 5, soulevée à l’encontre de Mme X, au titre de l’exercice 2010***

Considérant que l’agent comptable a mis en paiement une facture de 51 147,66 € au profit de l’Agence pour la valorisation de la recherche universitaire en Limousin (AVRUL) au titre de sa gestion 2010 ; qu'une convention cadre signée le 23 juin 2008 organisait les relations financières des parties distinguant d'une part une phase de mise en place de la politique de recherche et d'autre la phase de gestion des contrats de recherche qui lui était déléguée ;

Considérant que, dans son réquisitoire, le Procureur général relève que Mme X a payé cette somme sur le fondement d'une simple facture émise par l’AVRUL, qui ne fournissait pas le détail de la prestation facturée, ni la référence précise aux contrats ou conventions entre les deux parties, dont en outre les stipulations ne semblaient pas avoir été respectées ;

Considérant que Mme X fait valoir que les prestations réalisées en 2009 et payées en 2010 se situaient en amont de la phase de gestion des contrats par l’AVRUL pour le compte de l’université ; que les montants en cause correspondaient au paiement de prestations directement effectuées par le personnel de l'AVRUL, auquel un coût salarial environné avait été appliqué, sans toutefois que fussent fournis d'autres éléments que ce coût horaire et le nombre d'heure effectuées, à la différence des justifications exigées pour les contrats de recherche ;

Considérant qu'il résulte à la fois de l'instruction et des explications données au cours de l'audience par Mme X, que la référence conventionnelle du paiement était bien la convention passée le 23 juin 2008, en application de laquelle l'AVRUL devrait facturer au coût réel ; que c'est effectivement ce qui a été appliqué ; qu'en conséquence la créance dont disposait l'AVRUL était réelle ; qu’aucun manquement n’étant retenu à l’encontre de la comptable, il n'y a pas lieu à charge ;

**Par ces motifs,**

- Il n’y a pas lieu de prononcer de charge à ce titre à l’encontre de Mme X.

------

Fait et jugé en la Cour des comptes, troisième chambre, quatrième section, le vingt-deux juillet deux mil quatorze. Présents : Mme Moati, présidente de la quatrième section, présidente de séance, MM. Sabbe, Saudubray et Senhaji, conseillers maîtres.

Signé : Sophie Moati, présidente, et Marie-Hélène Paris-Varin, greffier de séance.

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 Férez**