**COUR DES COMPTES**

**------**

**SEPTIEME CHAMBRE**

**------**

**PREMIERE SECTION**

**------**

***Arrêt n° 58248***

BUDGET ANNEXE « CONTROLE ET EXPLOITATION AERIENS »

Exercices 2003 à 2007

Rapport n° 2010-254-0

Audience publique et délibéré du 8 avril 2010

Lecture publique du 12 mai 2010

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LA COUR DES COMPTES a rendu l’arrêt suivant :

LA COUR,

Vu le réquisitoire n° 2009-89 RQ-BQ du Parquet général prés la Cour des comptes en date du 22 octobre 2009 saisissant la septième chambre de la Cour des comptes de onze présomptions de charges à l’encontre de MM. X, Y et Z, agents comptables du BUDGET ANNEXE CONTROLE ET EXPLOITATION AERIENS ;

Vu le code des juridictions financières ;

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

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général de la comptabilité publique ;

Vu l’arrêté n° 10-030 du Premier président de la Cour des comptes portant, pour l’année judiciaire 2010, répartition des attributions entre les chambres de la Cour des comptes ;

Vu les lettres en date du 12 novembre 2009 transmettant le réquisitoire aux comptables concernés et au directeur général de l’aviation civile, ensemble les accusés de réception de ces lettres ;

Vu les lettres en date du 16 mars 2010informant les comptables et le directeur général de l’aviation civile de la date de l’audience publique du 7 avril 2010, ensemble les accusés de réception de ces lettres ;

Sur le rapport n° 2010-254-0 de Mme Bénédicte Roquette, auditrice ;

Vu les conclusions n° 288 du procureur général de la république, en date du 15 mars 2010 ;

Entendu, lors de l’audience publique du 8 avril 2010, Mme Bénédicte Roquette en son rapport et M. Yves Perrin, avocat général, en ses conclusions, M. A, secrétaire général de la direction générale de l'aviation civile, représentant l'ordonnateur, et M. Z, comptable, en leurs observations, le comptable ayant eu la parole en dernier ;

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

**Sur les diligences effectuées en vue du recouvrement des créances (charges n° 1 à 3)**

Considérant qu’aux termes de l’article 60 de la loi du 23 février 1963, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable se trouve engagée dès lors qu’une recette n’a pas été recouvrée ; qu’aux termes de l’article 11 du décret du 29 décembre 1962, le comptable public est seul chargé du recouvrement des recettes ; que sa responsabilité peut être mise en jeu s’il est établi qu’il n’a pas fait les diligences permettant le recouvrement et ce, sans qu’il y ait lieu d’attendre que la recette soit devenue irrécouvrable ; qu’il appartient en conséquence au juge des comptes d’apprécier l’irrécouvrabilité des créances non prescrites et les conditions dans lesquelles leur recouvrement a été définitivement compromis, notamment si les diligences effectuées par le comptable en vue du recouvrement des créances n’ont pas été adéquates, complètes et rapides ;

**Charge n° 1 : créances non recouvrées auprès de sociétés étrangères et admises en non valeur**

Considérant qu’ont été admises en non-valeur des créances de taxe d’aviation civile et de redevance pour services terminaux de la circulation aérienne détenues sur plusieurs sociétés domiciliées à l’étranger ; que l’admission en non-valeur apure les créances prises en charge mais qu’elle n’exonère pas le comptable de sa responsabilité à raison de l’absence ou de l’insuffisance des diligences auxquelles il était antérieurement tenu ;

Considérant que s’agissant de débiteurs dont le siège était à l’étranger, le comptable du BACEA dispose de peu de moyens de recouvrement ; que la direction générale de la comptabilité publique l’a toutefois autorisé par lettre du 15 juillet 2002 à recourir à une société spécialisée dans le recouvrement de créances sur les clients implantés à l’étranger ; que ce recours présentait un caractère exceptionnel lié à l'enjeu financier des dossiers ; que cette procédure, mise en œuvre par la société COFACE RBI, a été utilisée à partir de 2003 ; que le ministère public estime qu’en s’abstenant de faire intervenir cette société spécialisée pour recouvrer les créances détenues sur les sociétés Air Adriatic, Worldfocus Airlines, Helios Airway et Volare Air Company, le comptable n’a pas mis en œuvre toutes les diligences qui étaient à sa portée et a donc compromis le recouvrement des créances ; que le réquisitoire susvisé porte par suite sur la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X à hauteur de 511 826,72 € ;

La créance de la société Air Adriatic

Considérant que la créance détenue sur Air Adriatic pour un montant total de 180 431,45 € résulte du non-paiement de sept titres de recettes relatives à la taxe d’aviation civile et à la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne ; que le comptable a accordé des délais de paiement à Air Adriatic sous forme d’un plan d’apurement prévoyant des versements échelonnés au cours du premier trimestre 2007 ; que le comptable a été informé par lettre du 15 mars 2007 de l’imminence du retrait de la licence d’Air Adriatic, par les autorités croates qu’il avait précédemment informées de la situation ; que cette nouvelle a considérablement réduit les chances du recouvrement, fût-ce par l’intermédiaire d’une société spécialisée ;

Considérant en outre que le comptable a indiqué que la saisine de la société de recouvrement, outre le coût qu’elle faisait peser sur le budget du BACEA, nécessitait un certain délai de mise en œuvre ;

Considérant, compte tenu des circonstances de l’affaire, qu’il y a lieu de prononcer un non-lieu à charge concernant M. X, au titre de l’exercice 2007.

La créance de la société Worldfocus Airlines

Considérant que la société Worldfocus Airlines était redevable d’une taxe d’aviation civile d’un montant de 145 580 € ; que le comptable a adressé une mise en demeure à la société en novembre 2006 sans que cette diligence n’ait permis le recouvrement ; que la société a interrompu son activité en avril 2006 ; que cette nouvelle a considérablement réduit les chances du recouvrement, fût-ce par l’intermédiaire d’une société spécialisée ;

Considérant en outre que le comptable a indiqué que la faiblesse des informations qu’il détenait sur cette compagnie, outre le coût et les délais induits par le recours à la COFACE RBI, l’avait dissuadé d’engager cette procédure ;

Considérant, compte tenu des circonstances de l’affaire, qu’il y a lieu de prononcer un non-lieu à charge concernant M. X, au titre de l’exercice 2007.

La créance de la société Helios Airway

Considérant que la créance du budget annexe résulte de trois titres émis en mars 2002 (n° 53/02 de 11 709,99 €), novembre 2002 (n° 564/02 de 72 246,96 €) et novembre 2005 (n° 276/05 de 13 384 €) pour un montant total de 83 948,95 € ; qu’après avoir effectué quelques diligences dont la dernière, en novembre 2005, a pris la forme d’une relance par télécopie , le comptable n’a plus entrepris aucune démarche ; qu’il a notamment estimé que le recours à la société de recouvrement compte tenu du montant de la créance n’était pas justifié ;

Considérant, en conséquence, qu’en s’abstenant de toute diligence de quelque nature que ce soit au delà du mois de novembre 2005, le comptable a compromis les chances de récupérer les sommes en cause ; qu’il suit de là, en application de l’article 60 de la loi du 23 février 1963 susmentionnée, que la responsabilité de M. X est engagée à hauteur de 83 948,95 € au titre de l’exercice 2007, augmentée des intérêts légaux à compter du 17 novembre 2009 ;

La créance de la société Volare Air Company

Considérant que la créance sur la société Volare Air Company admise en non-valeur s’élevait à 101 866,32 € ; que le comptable a effectué des relances jusqu’en mai 2007 ; qu’une interdiction de vol en Europe a été prononcée en juillet 2007 contre la société Volare Air Company ; que cette circonstance a considérablement réduit les chances du recouvrement, fût-ce par l’intermédiaire d’une société spécialisée ;

Considérant en outre que le comptable a indiqué que la saisine de la société de recouvrement, outre le coût qu’elle faisait peser sur le budget du BACEA, nécessitait un certain délai de mise en œuvre ;

Considérant, compte tenu des circonstances de l’affaire, qu’il y a lieu de prononcer un non-lieu à charge concernant M. X, au titre de l’exercice 2007.

**Charge n° 2 : créances devenues irrécouvrables sur une société en liquidation**

Considérant qu’aux termes de l’article 60 de la loi du 23 février 1963, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable se trouve engagée dès lors qu’une recette n’a pas été recouvrée ; qu’il appartient au comptable de prendre toutes les dispositions nécessaires pour préserver les intérêts financiers, notamment lorsque les débiteurs font l’objet de procédures collectives ; qu’il est constant que la responsabilité du comptable peut être engagée dés lors que le comptable ne s’acquitte pas de ses

obligations aux différents stades de la procédure collective, en particulier lorsqu’il ne produit pas ses créances dans les délais règlementaires ;

Considérant que la société Air Assistance Bordeaux a été déclarée en redressement judiciaire par jugement publié au bulletin officiel des annonces civiles et commerciales du 25 juin 2000 ; que deux créances nées en 1999, pour un montant total de 2 286,74 €, ont été déclarées dans les délais au passif de la procédure ; que des règlements partiels sont intervenus dans le cadre d’un plan de continuation prononcé le 24 janvier 2001 ; que la procédure a été convertie en liquidation judiciaire le 28 mai 2003 par jugement publié au bulletin officiel des annonces civiles et commerciales le 11 juillet 2003 ; que cette publication a ouvert aux créanciers la possibilité de déclarer leurs créances pendant deux mois, soit jusqu’au 12 septembre 2003 ; qu’à cette date, la créance du budget annexe s’élevait à 2 705,97 €, compte tenu des règlements partiels intervenus sur les créances déclarées en 2000 et de l’émission le 20 décembre 2002 d’un nouveau titre n° 81 de 647,91 € qui n’avait pas été recouvré ; que le réquisitoire susvisé porte par suite sur la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X à hauteur de 2 705,97 €, somme qui n’a pas été déclarée dans les délais requis, privant ainsi le budget annexe de la possibilité de recouvrer les sommes en cause ;

Considérant, en pratique, que le comptable n’a produit les créances du BACEA au passif que le 21 octobre 2003 et que le mandataire lui a répondu par lettre du 31 octobre 2003 qu’il était forclos ; que si, en réponse à la Cour, M. X fait valoir qu’il n’avait pas été informé par le représentant des créanciers et que la clôture de la procédure par un jugement du 7 mai 2008 pour insuffisance d’actif a montré que le budget annexe n’aurait pas été désintéressé, cette circonstance n’est pas de nature à l’exonérer de la responsabilité qui lui appartient ; qu’en effet, le comptable étant seul responsable du recouvrement des créances du budget annexe, il lui appartenait de suivre l’évolution de la procédure collective relative à Air Assistance Bordeaux ; qu’en outre, M. X, qui ne saurait préjuger de l’irrécouvrabilité d’une créance avant même que toutes les diligences aient été épuisées, ne peut se prévaloir de ce que le budget annexe n’aurait subi aucune préjudice au motif que le redressement judiciaire a été clôturé pour insuffisance d’actif, aucune preuve n’étant apportée du montant de l’actif le 28 mai 2003, date à laquelle a été prononcée la liquidation judiciaire ;

Considérant, en conséquence, qu’en s’abstenant de procéder à la déclaration de la créance litigieuse et en compromettant ainsi définitivement les chances de récupérer les sommes en cause, le comptable n’a pas effectué des diligences adéquates, complètes et rapides ; qu’il suit de là, en application de l’article 60 de la loi du 23 février 1963 susmentionnée, que la responsabilité de M. X est engagée à hauteur de 2 705,97 € au titre de l’exercice 2003, augmentée des intérêts légaux à compter du 17 novembre 2009 ;

**Charge n° 3 : Absence de justification des restes à recouvrer**

Considérant que l’état de développement des soldes du compte n° 416010 faisait apparaître un montant de 46 712,89 € au 31 décembre 2007, sous le libellé « RSTCA Réunion » ; que cette somme correspond à la reprise de la balance d’entrée de 1997 de l’agence comptable secondaire de la Réunion dans la comptabilité de l’agent comptable principal mais que le comptable ne peut procéder à l’identification détaillée des restes à recouvrer ; que le réquisitoire susvisé portait sur la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. Z à hauteur de 46 712,89 €, somme qui n’étant pas identifiée, ne peut donc pas être mise en recouvrement par le comptable ;

Considérant que, au cours de l’instruction, le comptable a identifié les restes à recouvrer inscrits au compte précité ; qu’il est notamment apparu d’une part que les créances sur la société Air Liberté, placée en redressement judiciaire le 26 septembre 1996, et produites dans les délais par le comptable, constituaient l’essentiel des restes à recouvrer ; que le comptable ne pouvait dés lors accomplir aucune diligence jusqu’à l’émission du certificat d’irrécouvrabilité de ces créances le 27 mars 2007 à l’issue de la clôture de la procédure collective ; qu’il est apparu d’autre part que la mise en œuvre d’un nouvel outil informatique comptable avait rendu difficile l’établissement des liens entre les écritures du compte 416.010 et les opérations afférentes à Air Liberté ; que cette circonstance avait retardé l’apurement du compte, en particulier l’admission en non-valeur des créances devenues définitivement irrécouvrables ;

Considérant que l’ordonnateur et le comptable ont indiqué, en réponse à la Cour, que les opérations de régularisation, consistant à admettre en non-valeur la créance d’Air liberté et à solder le compte par émission d’un titre de recettes pour apurer les petits reliquats, sont en cours ;

Considérant, compte tenu des circonstances de l’affaire, qu’il y a lieu de prononcer un non-lieu à charge concernant M. Z, au titre de l’exercice 2007.

**Sur les remises gracieuses accordées par le comptable (charge n° 4)**

Considérant que l’article 91 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique traite des remises gracieuses de dettes pour les créances de l’Etat autres que les impôts et recettes assimilées, les créances domaniales, les amendes et autres condamnations pécuniaires ; que les dispositions des articles 80 à 92 du décret n° 62-1587 susvisé sont applicables à la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA) et, par suite, les dispositions du décret n° 92-1369 du 29 décembre 1992 pris sur la base de l’article 91 du décret ; que l’article 10 du décret du 29 décembre 1992 permet au comptable, pour les ordres de recettes qu’il prend en charge, de consentir des remises en principal, majorations, frais de poursuites et intérêts, dont le montant pour une même dette ne doit pas excéder 76 000 € ;

Considérant que la société caribéenne de Transport, devenue par la suite Antillaise de participation aéronautique, était redevable de 123 114,02 € pour majoration et intérêts dus à raison de paiement tardif de RSTCA ; que le comptable a accordé une première remise de 76 000 € le 7 juillet 2005 et une deuxième remise de 18 655,41 € le 10 avril 2006 (par mandat n°164 du 24 mai 2006) ; que la société Air Caraïbes, redevable de pénalités pour paiement tardif de RSTCA, a bénéficié le 11 septembre 2006 d’une première remise de 42 564,50 € et d’une deuxième remise de 33 345,50 € le 6 septembre 2009 ;

Considérant que le ministère public relevait les conditions dans lesquelles le comptable du budget annexe a accordé ces remises : d’une part, l’agent comptable avait accordé des remises d’un montant supérieur au plafond règlementaire et d’autre part il n’avait pas produit les justifications aux mandats ; que le réquisitoire susvisé portait, par suite, sur la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X à hauteur de 61 209,95 € au titre de l’exercice 2006 et de M. Z à hauteur de 33 435,50 € au titre de l’exercice 2007 ;

Considérant que les mandats émis en régularisation des remises gracieuses ne comportaient pas de pièces justificatives mais que le comptable a fourni à la Cour pour chacune des remises précitées, les pièces qui incluent la demande du redevable et un document récapitulatif signé de l’agent comptable où figurent diverses informations sur la situation du redevable et l’avis de l’ordonnateur, ainsi que les échanges écrits avec la direction générale de la comptabilité publique sur le dossier d’Air Caraïbes ; que dans la mesure où le comptable, chargé lui-même d’instruire la procédure de remise gracieuse, a disposé des justifications au moment du paiement, il n’y a pas lieu de mettre en jeu sa responsabilité sur ce fondement ;

Considérant par ailleurs que la RSTCA n’est pas prévue au code général des impôts à la différence d’autres taxes perçues par le BACEA, comme la taxe d’aviation civile ; qu’en conséquence les dispositions en matière de remise ou de modération de frais de poursuite, d’intérêts moratoires ou de majorations, applicables aux impôts et à certaines taxes perçues par le BACEA, ne sont pas applicables à la RSTCA ; qu’en particulier le régime des plafonds d’autorisation différenciés n’est pas transposable aux comptables principal et secondaires du budget annexe ; qu’il s’ensuit que le seuil unique défini par l’article 10 du décret du 29 décembre 1992 s’applique aux opérations précitées ;

Considérant que la remise totale accordée à la société caribéenne de Transport excède le montant règlementaire autorisé pour une même dette ; que le comptable a reconnu en réponse à la Cour, n’avoir pas détecté le dépassement de seuil de 76 000 € intervenu lors de la deuxième remise ; que le comptable n’aurait pas dû accorder cette remise ; qu’en application de l’article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, la responsabilité de M. X est engagée à hauteur de 18 655,45 € au titre de l’exercice 2006, augmentée des intérêts légaux à compter du 17 novembre 2009.

**Sur le versement irrégulier de diverses subventions (charges n° 5 à 7)**

Considérant qu’aux termes de l’article 60 de la loi du 23 février 1963, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable se trouve engagée dès lors qu’une dépense a été irrégulièrement payée ; qu’en matière de subvention, l’article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits du citoyens dans leurs relations avec les administrations dispose que « *l’autorité administrative qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret, conclure une convention avec l’organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l’objet le montant et les conditions d’utilisation de la subvention attribuée*. » ; que le décret n° 2001-495 pris en application de l’article 10 susmentionné prévoit que l’obligation de conclure une subvention s’applique aux subventions dont le montant annuel dépasse la somme de 23 000 € ; que la responsabilité du comptable peut donc être mise en œuvre si celui-ci, pour subventionner une association, effectue des paiements non conformes aux clauses d’une convention régulièrement conclue ou, à défaut de convention, au-delà du seuil règlementaire ;

**Charge n° 5 : versement irrégulier d’une avance sur subvention**

Considérant que le comptable du budget annexe a payé, par mandat n° 5094 du 5 décembre 2007, une avance de 200 000 € sur la subvention 2008 due à l’association ARAMIS en vertu de la convention conclue le 14 mars 2007 ; que l’article 4 de la convention prévoit la possibilité de verser une avance sur la subvention de l’exercice, avant le 31 mars du même exercice ; qu’au cas d’espèce, le comptable disposait à l’appui du mandat d’une décision du directeur général de l’aviation civile en date du 3 décembre 2007 ; qu’il se trouvait donc en présence de pièces contradictoires et qu’il aurait dû suspendre le paiement en application de l’article 37 du règlement général de la comptabilité publique ;

Considérant que le comptable a produit un courrier en réponse à l’ordonnateur par lequel il acceptait d’effectuer l’avance sur les crédits 2007 pour dégager les crédits correspondants sur l’exercice 2008 et où il soulignait le caractère exceptionnel de cette décision ; que cette réponse n’apporte aucun élément susceptible d’atténuer le caractère irrégulier du paiement ;

Considérant que le comptable a procédé à un paiement irrégulier ; qu’il suit de là, en application de l’article 60 de la loi du 23 février 1963 susmentionnée, que la responsabilité de M. Z est engagée à hauteur de 200 000 € au titre de l’exercice 2007, augmentée des intérêts légaux à compter du 17 novembre 2009 ;

**Charge n° 6 : versement d’une subvention au delà du montant inscrit dans la convention**

Considérant que le comptable du budget annexe a payé 40 399 € au cours de l’exercice 2007 à l’association « sports, culture, loisirs, formation » par mandats n° 1181 du 13 avril 2007 de 12 500 € et n° 1955 du 13 juin 2007 de 28 399 € ; considérant que la convention conclue le 20 juillet 2005 entre la direction générale de l’aviation civile et l’association indique que la subvention pour l’exercice 2007 se monte à 25 000 € ; que ce montant étant dépassé par le deuxième mandat, le comptable aurait dû suspendre le paiement et informer l’ordonnateur ;

Considérant que le comptable n’a apporté aucun argument susceptible de dégager sa responsabilité ; qu’en conséquence, sa responsabilité peut être engagée à hauteur des sommes payées en dépassement du montant conventionnel, soit 28 399 € ; qu’il suit de là, en application de l’article 60 de la loi du 23 février 1963 susmentionnée, que la responsabilité de M. X est engagée à hauteur de 28 399 € au titre de l’exercice 2007, augmentée des intérêts légaux à compter du 17 novembre 2009 ;

**Charge n° 7 : versement d’une subvention en l’absence d’une convention au-delà du seuil règlementaire**

Considérant que le comptable du budget annexe a payé 24 241 € au cours de l’exercice 2004 à l’association « Tamarii aviation civile et Météo France » par mandats n° 670 du 16 avril 2004 de 12 499,99 € et n° 1934 du 1er septembre 2004 de 11 741,01 € ; que les mandats étaient appuyés de décisions signées du directeur du service de l’aviation civile en Polynésie française ; que la convention conclue entre l’association et le service d’Etat de l’aviation civile en 2000, en vigueur au moment de ces paiements, ne prévoyait pas de versement en espèces ;

Considérant qu’en matière de subvention, le décret n° 2001-495 susmentionné prévoit que l’obligation de conclure une convention s’applique aux subventions dont le montant annuel dépasse la somme de 23 000 € ; que cette disposition étant applicable en Polynésie, le montant maximum que le comptable pouvait payer au cours de l’exercice 2004 était 23 000 € ;

Considérant que le comptable a reconnu qu’il n’avait pas décelé le dépassement survenu lors du paiement du mandat n° 1934 du 1er septembre 2004 car chacune des deux subvention, versées à plusieurs mois de distance, étaient d’un montant inférieur au seuil autorisé ; que cet argument ne peut exonérer le comptable de sa responsabilité pour avoir payé au delà du seuil de 23 000 € ; qu’en conséquence, sa responsabilité peut être engagée à hauteur des sommes payées en dépassement du montant conventionnel, soit 1 241 € ; qu’il suit de là, en application de l’article 60 de la loi du 23 février 1963 susmentionnée, que la responsabilité de M. X est engagée à hauteur de 1 241 € au titre de l’exercice 2007, augmentée des intérêts légaux à compter du 17 novembre 2009 ;

**Sur des insuffisances dans les pièces justificatives de la dépense (charge n° 8 et 10 )**

**Charge n° 8 : absence de signature de l’ordonnateur**

Considérant qu’aux termes de l’article 60 de la loi du 23 février 1963, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable se trouve engagée dès lors qu’une dépense a été payée irrégulièrement ; qu’aux termes de l’article 12-B du décret du 29 décembre 1962, les comptables sont tenus d’exercer en matière de dépense le contrôle « de la qualité de l’ordonnateur ou de son délégué » ;

Considérant que le comptable a payé 1 301,50 € à la société alsacienne de restauration par mandat n° 29 du 6 février 2007 sur le fondement d’une facture et d’une convention liant cette société à la direction de l’aviation civile centre-est ; qu’aucune de ces pièces n’est revêtue de la signature de l’ordonnateur ;

Considérant que le comptable n’ayant, au moment du paiement, aucune pièce justificative attestant de la qualité de l’ordonnateur, il aurait dû suspendre le paiement en application de l’article 37 du règlement général sur la comptabilité publique et en informer l’ordonnateur ;

Considérant, en conséquence, qu’il ne pouvait exercer le contrôle réglementaire de la dépense qu’il est tenu d’accomplir avant de procéder au paiement ; qu’il y a donc lieu, en application de l’article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, d’engager la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X à hauteur de 1 301,50 € au titre de l’exercice 2007, somme augmentée des intérêts de droit à compter du 17 novembre 2009.

**Charge n° 10 : Irrégularités en matière de contrôle financier déconcentré**

Considérant qu’aux termes de l’article 13 du décret du 29 décembre 1962 : « 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 ; l’intervention préalable des contrôles règlementaires et la production des justifications (…) » ;

Considérant que l’article 4 du décret n° 2005-54 du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations d’Etat dispose en son premier alinéa que « l’exercice du contrôle financier auprès d’une autorité administrative déconcentrée est confié au trésorier-payeur général de région et en Ile-de-France au payeur général du Trésor » ; que l’alinéa 2 prévoit diverses dérogations à ce dispositif : pour les budgets annexes et des services à compétence nationale, l’exercice du contrôle financier auprès d’une autorité administrative déconcentrée est confié « par décision du ministre chargé du budget, à un contrôleur financier ou à un agent comptable principal » ;

Considérant que l’arrêté du 29 décembre 2005 relatif au contrôle financier des programmes et des services du ministère des transports, de l’équipement, du tourisme et de la mer fixe, pour les actes des services centraux et ceux des services déconcentrés, les catégories de dépenses qui sont soumises au contrôle financier et les seuils d’intervention ; que ces dispositions s’appliquent au budget annexe « contrôle et exploitation aériens » ; qu’une note conjointe du contrôleur financier et de l’agent comptable du BACEA du 9 février 2006 complète ce dispositif en désignant les autorités compétentes pour le contrôle financier des actes portant engagement juridique d’un montant supérieur à 250 000 € ; que cette note confie à l’agent comptable principal le contrôle financier déconcentré métropolitain ;

Considérant que l’agent comptable a visé le marché n° 2005 17 205 passé par la direction de l’aviation civile Sud-Est pour l’équipement de la tour de contrôle de Bastia avec les sociétés AMEC SPIE Ouest-Centre et Fréquentis GmbH, le marché n° 2006 17 206 passé par la direction de l’aviation civile Sud-Est pour la maintenance multitechnique des bâtiment avec la société CEGELEC et le marché n° 2006 32 001 00 passé par le service de la navigation aérienne de la région parisienne pour la formation linguistique des contrôleurs aériens avec la société IFG Langues ; que le ministère public relevait que l’agent comptable n’ayant pas la compétence pour exercer le contrôle financier déconcentré, ces marchés ont été engagés sans visa valide ; qu’à défaut de visa apposé par l’autorité compétente, le comptable devait suspendre les paiements relatifs à ces marchés ; que le réquisitoire susvisé portait, par suite, sur la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables successifs à hauteur des mandats payés en 2006 et en 2007 en exécution des marchés, soit 474 038,77 € pour M. X et 206 955,86 € pour M. Z ;

Considérant que la note désignant l’agent comptable principal comme autorité chargée d’exercer le contrôle financier sur les actes des autorités déconcentrées ne constitue pas le support prévu par le décret du 27 janvier 2005 susvisé, qui doit être une décision ministérielle ; que la pièce justificative à l’appui des mandats, consistant en un acte d’engagement visé par l’agent comptable, ne permettait donc pas au comptable de justifier le paiement et de dégager sa responsabilité ;

Considérant toutefois que le comptable fait valoir, en réponse, qu’en l’absence de contrôleur financier désigné conformément à l’article 4-II du décret précité, le dispositif adopté avait toutefois permis de soumettre les actes des autorités déconcentrées à un contrôle financier ; que l’ordonnateur et le comptable ont effectué des démarches visant à donner une assise régulière au contrôle financier déconcentré ; que la situation a été régularisée par un arrêté du 1er décembre 2009, publié au journal officiel le 17 décembre 2009, qui désigne l’agent comptable du BACEA en qualité d’autorité chargée du contrôle financier des dépenses déconcentrées de ce budget annexe ;

Considérant, compte tenu des circonstances de l’affaire, qu’il y a lieu de prononcer un non-lieu à charge concernant MM. X et Z au titre des exercices 2006 et 2007.

**Sur un double paiement (charge n° 9)**

Considérant qu’aux termes de l’article 60 de la loi du 23 février 1963, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable se trouve engagée dès lors qu’une dépense a été payée irrégulièrement ; qu’aux termes des articles 12 et 13 du décret du 29 décembre 1962, les comptables sont tenus d’exercer en matière de dépense le contrôle « de la qualité de l’ordonnateur ou de son délégué » ;

Considérant que sur mandats n° 4401 du 20 octobre et n° 5541 du 30 novembre 2007, l’agent comptable a payé deux fois une facture de voyage en autocar au profit de la société IDVoyages ; que le contrôle de la validité de la créance implique que le comptable s’assure qu’il n’a pas été effectué un paiement antérieur pour la même créance ; que cette vérification aurait conduit M. X en l’espèce à constater que le mandat n° 5541 ordonnait le paiement d’un voyage en autocar déjà réglé au vu du mandat n° 4401 ; que M. X a reconnu que son contrôle avait été défaillant, notamment en raison des nouvelles méthodes de contrôle hiérarchisé de la dépense qui conduisent à exercer les vérifications par lots et non de manière unitaire ; qu’il a indiqué que le deuxième paiement a fait l’objet d’un reversement dans la caisse de l’ordonnateur sous forme d’un titre de recette encaissé sur l’exercice 2009 ;

Considérant dès lors qu’il y a lieu de prononcer un non-lieu à charge concernant M. X, au titre de l’exercice 2007.

**Sur le paiement de primes instituées par des décrets non publiés (charge n° 11)**

Considérant qu’aux termes de l’article 60 de la loi du 23 février 1963, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable se trouve engagée dès lors qu’une dépense a été payée irrégulièrement ; qu’aux termes de l’article 13 du décret du 29 décembre 1962 : « 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 ; l’intervention préalable des contrôles règlementaires et la production des justifications (…)» ; qu’il est constant que la responsabilité du comptable peut être engagée dés lors qu’il paye à des fonctionnaires des primes et des indemnités dont le fondement est irrégulier ;

Considérant que le comptable du BACEA a payé diverses indemnités dont la liste figure ci-dessous :

- la prime de technicité, créée par l’article 2 du décret n° 70-734 du 5 août 1970 ;

- l’indemnité spéciale de qualification créée par l’article 3 du décret n° 70-734 du 5 août 1970 ;

- la prime d’évolution des qualifications créée par l’article 3bis du décret n° 70-734 du 5 août 1970 ;

- la prime d’exploitation, de vacation et de sujétion créée par l’article 4 du décret n° 70-734 du 5 août 1970 ;

- la prime spéciale d'exploitationcréée l’article 4bis du décret n° 70-734 du 5 août 1970 ;

- l’indemnité spéciale créée par le décret du 28 août 1992 ;

- le supplément d'indemnité spéciale de qualification créé par le décret n° 98-873 du 23 septembre 1998 portant attribution d'un supplément d'indemnité spéciale de qualification à certains personnels techniques de l'aviation civile.

Considérant qu’aucun des textes règlementaires instituant les indemnités précitées n’a fait l’objet d’une publication au Journal Officiel de la République française ; que selon l’article 2 du décret-loi du 5 novembre 1870 applicable aux dates de paiement, les textes règlementaires ne peuvent entrer en vigueur que s’ils ont été publiés au journal Officiel ;

Considérantque le ministère public a estimé que le comptable du budget annexe n’avait pas disposé des justifications suffisantes pour payer les primes et indemnités susmentionnées dès lors qu’un fondement législatif ou réglementaire régulier leur faisait défaut ; que le comptable aurait du suspendre le paiement en application de l’article 37 du règlement général sur la comptabilité publique et en informer l’ordonnateur ; qu’en ne le faisant pas, le comptable a procédé au règlement de créances dénuées de caractère libératoire pour l’Etat, et sans pouvoir en vérifier l’exacte liquidation au sens juridique du terme ; que le réquisitoire susvisé porte, par suite, sur la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables successifs du budget annexe de 2003 à 2007 à hauteur des sommes payées au titre des primes et indemnités ci-dessus énumérées ;

Considérant que le comptable a indiqué en réponse d’une part qu’il avait exercé le contrôle de liquidation en appliquant les dispositions de la circulaire du 30 septembre 2003 du ministre délégué au budget et à la réforme de l’Etat relative à la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l’Etat ; qu’il avait notamment vérifié l’existence des informations d’ordre individuel permettant la liquidation des indemnités conformément à la situation des bénéficiaires ; que le comptable a fait valoir d’autre part que les décrets incriminés, même non publiés, avaient été signés des autorités compétentes, complétés par des textes d’application qui permettaient de liquider régulièrement les indemnités et modifiés par des textes ultérieurs régulièrement publiés au journal officiel ;

Considérant que le contrôle de la validité de la créance requiert

effectivement du comptable qu’il s’assure que les justifications prévues par la

nomenclature applicable aux dépenses de personnel lui soient fournies ; mais qu’au-delà de l’existence matérielle des justifications, le comptable doit également veiller à leur

régularité ; que cette notion a été progressivement précisée, particulièrement en matière d’indemnités, par le juge des comptes ; qu’il est constant que le comptable doit s’assurer

en premier lieu qu’un texte législatif ou règlementaire a créé l’indemnité, comme

l’exigent les textes en vigueur, notamment l’article 20 de la loi du 13 juillet 1983

portant droit et obligations des fonctionnaires et l’article 2 du décret du 17 juillet 1985 ;

qu’il doit également s’assurer que le texte institutif de l’indemnité est opposable ce qui

résulte des conditions de son entrée en vigueur et en particulier de sa publication au

journal officiel ; qu’il appartenait donc au comptable du BACEA de s’assurer que les

décrets du 5 août 1970, du 28 août 1992 et du 23 septembre 1998 avaient été publiés au journal officiel ;

Considérant que le comptable a également indiqué qu’il lui était difficile de remettre en cause un dispositif ancien et mis en place par les autorités administratives sans susciter des réactions de la part des bénéficiaires qui pourraient engendrer de graves dysfonctionnements dans la circulation aérienne ; que ce dernier argument doit être écarté en tant que ne relevant pas du juge des comptes mais le cas échant et s’il en est saisi, de l’appréciation qu’en ferait le ministre;

Considérant en conséquence que le défaut de caractère exécutoire qu’entraîne pour la créance de l’Etat l’absence de publication aurait dû conduire les comptables successifs à suspendre le paiement ; qu’en s’abstenant de le faire, ils n’ont pas effectué toutes les diligences auxquelles ils sont tenus et qu’en application de l’article 60 de la loi du 23 février 1963 susmentionnée, leur responsabilité peut être engagée à hauteur des sommes mises en paiement au titre des primes et indemnités irrégulières ;

Considérant qu’en conséquence, la responsabilité des comptables successifs est engagée au titre de 2007 à hauteur de :

- 129 490 152,71 € pour M. X

- 42 598 555,86 € pour M. Y

- 87 942 108,55 € pour M. Z.

Par ces motifs,

ORDONNE :

- M. X est déchargé de sa gestion au titre des exercices 2004 et 2005.

- M. X est constitué débiteur du budget annexe « contrôle et exploitation aériens » :

- au titre de l’exercice 2003, de la somme de 2 705,97 €

- au titre de l’exercice 2006, de la somme de 18 655,45 €

- au titre de l’exercice 2007, de la somme de 129 605 043,16 €,

sommes augmentées des intérêts de droit à compter du 17 novembre 2009.

- M. Z est constitué débiteur du budget annexe « contrôle et exploitation aériens » au titre de l’exercice 2007, de la somme de 88 142 108,55 €, somme augmentée des intérêts de droit à compter du 18 novembre 2009.

- M. Y est constitué débiteur du budget annexe « contrôle et exploitation aériens » au titre de l’exercice 2007, de la somme de 42 598 555,86 €, somme augmentée des intérêts de droit à compter du 17 novembre 2009.

----------

Fait et jugé en la Cour des comptes, septième chambre, première section, le huit avril deux mil dix. Présents : M. Descheemaeker, M. Levy, président de section, M. Brochier, Mmes Darragon et Froment-Védrine, MM. Ravier, Le Méné et Mme Vergnet, conseillers maîtres.

Signé : Descheemaeker, président, et Jouhaud, greffière.

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

En conséquence, la République 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 générale.

**Pour la Secrétaire générale**

**et par délégation**

**le Chef du greffe central par intérim**

**Catherine PAILOT-BONNÉTAT**

**Conseillère référendaire**