COUR DES COMPTES

------

premiere CHAMBRE

------

premiere section

------

***Arrêt n°*** ***62450***

TRESORIER-PAYEUR GENERAL DU TERRITOIRE DE BELFORT

Exercices 2007 et 2008

Rapport n° 2011-524-0

Audience publique du 5 octobre 2011

Lecture publique du 24 janvier 2012

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LA COUR DES COMPTES a rendu l’arrêt suivant :

LA COUR,

Vu le code des juridictions financières ;

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

Vu les lois et règlements applicables à la comptabilité des comptables du Trésor, notamment la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique ;

Vu l’article 34-1eralinéa de la loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes ;

Vu les lois de finances des exercices 2007 et 2008 ;

Vu le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets et à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements ;

Vu les comptes de gestion rendus, pour les exercices 2007 et 2008, par M. X au 31 juillet 2008 et M. Y du 1er août 2008, trésoriers-payeurs généraux du Territoire de Belfort, en qualité de comptables du Trésor ;

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

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

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

Vu le réquisitoire à fin d’instruction de charges n° 2011-53 RQ-DB du 18 mai 2011, notifié le 24 mai 2011 à MM. X et Y dont ils ont accusé réception le 25 mai 2011 ;

Vu la décision du 20 mai 2011 du président de la Première chambre de la Cour des comptes désignant M. Jean-Michel Champomier, conseiller référendaire, pour instruire les suites à donner au réquisitoire susvisé ;

Vu les réponses du 8 juillet 2011 de MM. X et Y au réquisitoire susvisé ;

Vu le courriel en date du 4 octobre 2011 de M. X ;

Vu le rapport n° 2011-524-0 de M. Champomier, conseiller référendaire, revêtu du soit communiqué au Procureur général de la République du président de la Première chambre en date du 22 août 2011 ;

Vu les conclusions n° 535 du 6 septembre 2011 du Procureur général de la République ;

Vu la décision du 26 août 2011 du président de la Première chambre de la Cour des comptes désignant Mme Marie-Hélène Dos Reis comme réviseur ;

Vu les lettres du 1er septembre 2011 informant les comptables de la possibilité d’assister à l’audience publique du 5 octobre 2011 et d’y être entendus, ensemble l’accusé de réception de cette lettre en date du 2 septembre 2011 ;

Entendus en audience publique, M. Champomier, en son rapport, M. Perrin, avocat général, en ses conclusions orales ;

Entendu M. Y en audience publique ;

Ayant délibéré hors la présence du rapporteur et du Ministère public et après avoir entendu Mme Dos Reis, conseillère maître, en ses observations ;

**ORDONNE :**

**A l’égard de M. X**

**Première charge du réquisitoire**

**Au titre des exercices 2007 et 2008**

Attendu que dans son réquisitoire, le Procureur général relève que M. X a payé, durant les exercices 2007 et 2008, respectivement à hauteur de 649 717,21 € et 450 092,91 €, des mandats signés par M. Z, Mme A et M. B ;

Attendu qu’aux termes des articles 2 et 4 modifiés de l’arrêté du préfet du Territoire de Belfort du 13 février 2007 *« délégation de signature est donnée à M. C, directeur départemental de l’équipement et de l’agriculture du Territoire de Belfort, a effet de signer, dans le cadre de ses attributions et compétences, tous actes, décisions, contrats, marchés, conventions, avenants, mandats, titres de perception et autres pièces relatives à l’exécution des opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l’équipement ; compte non doté de crédits 908 »* et que *« M. C, pourra accorder délégation à M.  D, chef du Parc, pour la signature des titres de recettes et des bordereaux journaliers correspondants »*  ;

Attendu que les noms de M. Z, Mme A et M. B ne sont pas cités dans l’arrêté préfectoral précité ;

Attendu qu‘il ressort de l’instruction que Mme A, MM. Z et B ont reçu, pour l’exercice de la compétence d’ordonnateur secondaire, une délégation de signature prenant effet au 13 février 2007 ; que cette délégation a été prise par M. C, directeur départemental de l’équipement et de l’agriculture ;

Attendu que le Procureur général relève toutefois que ces décisions de subdélégation de signature du directeur départemental de l’équipement et de l’agriculture n’ont pas été publiées au recueil des actes administratifs de la préfecture et qu’en conséquence elles sont dépourvues de caractère exécutoire et inopposables au comptable ainsi qu’au juge des comptes ;

Attendu que le Procureur général rappelle qu’en application de l’article 12 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique les comptables sont tenus d’exercer, en matière de dépenses, le contrôle de la qualité de l’ordonnateur ou de son délégué ; qu’en conséquence le comptable aurait dû suspendre le paiement des mandats en cause, au motif que leurs signataires n’avaient pas la qualité de délégué de l’ordonnateur et en informer l’ordonnateur en application de l'article 37 du règlement général sur la comptabilité publique ; que la responsabilité de M. X pourrait être mise en jeu au titre de l’exercice 2007 pour 649 717,21 € et au titre de 2008 pour 450 092,91 € ;

Attendu que dans sa réponse du 8 juillet 2011 au réquisitoire, M. X demande à la Cour de ne pas mettre en jeu sa responsabilité personnelle et pécuniaire pour quatre motifs exposés ci-après ;

Attendu en premier lieu que le comptable, même s’il reconnaît que les deux décisions de subdélégation n’ont pas été publiées au recueil des actes administratifs du Territoire de Belfort, estime suffisant que les projets de subdélégation aient été transmis pour avis au préfet et que ce dernier ait indiqué n’émettre aucune observation ;

Attendu toutefois que la circonstance que les projets de décision de subdélégation d’ordonnancement secondaire aient recueilli l’aval du préfet, ordonnateur principal, ne pallie pas les effets de l’absence de publication des décisions, après leur signature, au recueil des actes administratifs du Territoire de Belfort ;

Attendu que le comptable estime en second lieu que l’arrêt du Conseil d’Etat du 18 juillet 1913, *Syndicat national des chemins de fer français*, pose le principe selon lequel un acte administratif non publié n’est pas opposable aux tiers mais produit des effets à l’égard de l’administration, qu’ainsi, les subdélégations prenant effet respectivement au 13 février 2007 et au 5 mai 2008 auraient été exécutoires dès lors qu’elles avaient été signées par une personne habilitée, en l’espèce M. C, autorisé à subdéléguer la signature qu’il tenait du préfet ; que le comptable estime ainsi avoir disposé de décisions valides et avoir justement apprécié la qualité de l’ordonnateur sans enfreindre les dispositions de l’article 12 du décret du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique ;

Attendu qu’il résulte de la jurisprudence du Conseil d’Etat, notamment dans son arrêt du 21 octobre 2005, « Préfet d’Ille-et-Vilaine », qu’une délégation de signature, en tant qu’acte réglementaire doit, pour être effective, avoir été publiée au recueil des actes administratifs ; qu’à défaut de publication audit recueil de la délégation consentie à leur profit, Mme A, MM. Z et B n’étaient pas compétents pour signer en lieu et place du directeur départemental, les mandats visés au réquisitoire ;

Attendu que le comptable soutient en troisième lieu que les paiements en cause n’auraient entraîné aucun préjudice pour l’Etat ;

Attendu toutefois qu’aux termes de l’article 60-I, 3ème alinéa de la loi susvisée, la responsabilité du comptable se trouve engagée (dès lors) qu’une dépense a été irrégulièrement payée ; que tel est le cas en l’espèce, les paiements ayant été irréguliers dès lors que les décisions de subdélégation n’étaient pas publiées ; que l’existence d’un préjudice n’est pas une condition sine qua non de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable ;

Attendu, enfin, que selon le comptable, la proximité administrative des différents services de l’Etat dans le Territoire de Belfort, due à la petite taille du département, permettait l’exercice de contrôles sur toute la chaîne de la dépense, qu’il avait en outre paru évident aux agents de ses services que la publication des décisions de subdélégation serait effectuée d’office après les différents courriers échangés avec le préfet ;

Attendu que les arguments tirés de la proximité existant entre les services de l’Etat dans le Territoire de Belfort en raison de la petite taille du département n’ont pas de portée juridique ; qu’il est donc sans effet que le comptable ait eu connaissance de décisions de subdélégation signées mais non publiées et que ses subordonnés aient pu penser que ces décisions seraient publiées ;

Attendu que dans son courriel du 4 octobre 2011, M. X, n’ayant pu se déplacer à l’audience publique du 5 octobre 2011 pour de graves raisons de santé, reprend l’argument de l’absence de préjudice pour l’Etat, les paiements ayant été effectués aux créanciers sans *« aucun double paiement ou paiement à tort » ;*

Attendu que l’argument de l’absence de préjudice pour l’Etat n’est pas de nature à atténuer la responsabilité de M. X, mais peut être évoqué à l’appui d’une demande éventuelle de remise gracieuse ;

Attendu qu’en application du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, les comptables sont tenus d’exercer en matière de dépense, le contrôle de la qualité de l’ordonnateur ou de son délégué (article 12) ; qu’en conséquence, le comptable aurait dû suspendre les paiements et en informer l’ordonnateur comme le prévoit l’article 37 du décret du 29 décembre 1962 précité ; qu’à défaut, il a engagé sa responsabilité personnelle et pécuniaire ;

Attendu qu’aux termes des dispositions de l’article 60 de la loi du 23 février 1963 modifié par l’article 146 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 applicables lors de la première mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable «  *les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables* (…) *des contrôles qu’ils sont tenus d’exercer en matière de* (…) *dépenses*(…) *dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique* (par I-al 2.).

*La responsabilité personnelle et pécuniaire d’un comptable prévue   
ci-dessus se trouve engagée dès lors* (…) *qu’une dépense a été irrégulièrement payée*(par I-al 3.).

*La responsabilité pécuniaire d’un comptable public ne peut être mise en jeu que par* (…) *le juge des comptes* (par. IV).

*Le comptable public dont la responsabilité pécuniaire est mise en jeu a l’obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels une somme égale au montant* (…) *de la dépense irrégulièrement payée (*par. VI) » ;

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

Attendu qu’en l’espèce, le premier acte de la mise en jeu personnelle et pécuniaire des comptables est la notification à M. X du réquisitoire dont il a accusé réception le 25 mai 2011 ; que les intérêts doivent donc courir à compter de cette date ;

Par ces motifs, M. X est constitué débiteur envers l’Etat des sommes de six cent quarante neuf mille sept cent dix-sept euros et vingt et un centimes (649 717,21 €) au titre de l’exercice 2007 et de quatre cent cinquante mille quatre-vingt-douze euros et quatre-vingt-onze centimes (450 092,91 €) au titre de l’exercice 2008, augmentées des intérêts de droit à compter du 25 mai 2011.

**A l’égard de M. Y**

**Deuxième charge du réquisitoire**

**Au titre de l’exercice 2008**

Attendu que dans son réquisitoire, le Procureur général relève que M. Y a payé, à compter du 1er août 2008, à hauteur de 45 442,05 € des mandats signés par M. Z, Mme A et M. B ;

Attendu qu’aux termes des articles 2 et 4 modifiés de l’arrêté du préfet du Territoire de Belfort du 13 février 2007 *« délégation de signature est donnée à M.  C, directeur départemental de l’équipement et de l’agriculture du Territoire de Belfort, à effet de signer, dans le cadre de ses attributions et compétences, tous actes, décisions, contrats, marchés, conventions, avenants, mandats, titres de perception et autres pièces relatives à l’exécution des opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l’équipement ; compte non doté de crédits 908 »* et que *« M.C, pourra accorder délégation à M.  D, chef du Parc, pour la signature des titres de recettes et des bordereaux journaliers correspondants »* ;

Attendu que les noms de M. Z, Mme A et M. B ne sont pas cités dans l’arrêté préfectoral précité ;

Attendu qu‘il ressort de l’instruction que Mme A,   
MM. Z et B ont reçu, pour l’exercice de la compétence d’ordonnateur secondaire, une délégation de signature prenant effet au 13 février 2007 ; que cette délégation a été prise par M. C, directeur départemental de l’équipement et de l’agriculture ;

Attendu que le Procureur général relève toutefois que ces décisions de subdélégation de signature du directeur départemental de l’équipement et de l’agriculture n’ont pas été publiées au recueil des actes administratifs de la préfecture et qu’en conséquence elles sont dépourvues de caractère exécutoire et inopposables au comptable ainsi qu’au juge des comptes ;

Attendu que le Procureur général rappelle qu’en application de l’article 12 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique les comptables sont tenus d’exercer, en matière de dépenses, le contrôle de la qualité de l’ordonnateur ou de son délégué ; qu’en conséquence  le comptable aurait dû suspendre le paiement des mandats en cause, au motif que leurs signataires n’avaient pas la qualité de délégué de l’ordonnateur et en informer l’ordonnateur en application de l'article 37 du règlement général sur la comptabilité publique ; que la responsabilité de M. Y, pourrait être mise en jeu à hauteur de 45 442,05 €, au titre de l’exercice 2008 ;

Attendu que dans sa réponse du 8 juillet 2011 au réquisitoire, M. Y demande à la Cour de ne pas mettre en jeu sa responsabilité personnelle et pécuniaire pour les mêmes motifs que ceux exposés par M. X ;

Attendu en premier lieu que le comptable, même s’il reconnaît que les deux décisions de subdélégation n’ont pas été publiées au recueil des actes administratifs du Territoire de Belfort, estime suffisant que les projets de subdélégation aient été transmis pour avis au préfet et que ce dernier ait indiqué n’émettre aucune observation ;

Attendu toutefois que la circonstance que les projets de décision de subdélégation d’ordonnancement secondaire aient recueilli l’aval du préfet, ordonnateur principal, ne pallie pas les effets de l’absence de publication des décisions, après leur signature, au recueil des actes administratifs du Territoire de Belfort ;

Attendu que le comptable estime en second lieu que l’arrêt du Conseil d’Etat du 18 juillet 1913, *Syndicat national des chemins de fer français*, pose le principe selon lequel un acte administratif non publié n’est pas opposable aux tiers mais produit des effets à l’égard de l’administration, qu’ainsi, les subdélégations prenant effet respectivement au 13 février 2007 et au 5 mai 2008 auraient été exécutoires dès lors qu’elles avaient été signées par une personne habilitée, en l’espèce M. C, autorisé à subdéléguer la signature qu’il tenait du préfet ; que le comptable estime ainsi avoir disposé de décisions valides et avoir justement apprécié la qualité de l’ordonnateur sans enfreindre les dispositions de l’article 12 du décret du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique ;

Attendu qu’il résulte de la jurisprudence du Conseil d’Etat, notamment dans son arrêt du 21 octobre 2005, « Préfet d’Ille-et-Vilaine », qu’une délégation de signature, en tant qu’acte réglementaire doit, pour être effective, avoir été publiée au recueil des actes administratifs ; qu’à défaut de publication audit recueil de la délégation consentie à leur profit, Mme A, MM. Z et B n’étaient pas compétents pour signer en lieu et place du directeur départemental, les mandats visés au réquisitoire ;

Attendu que le comptable soutient en troisième lieu que les paiements en cause n’auraient entraîné aucun préjudice pour l’Etat ;

Attendu toutefois qu’aux termes de l’article 60-I, 3ème alinéa de la loi susvisée, la responsabilité du comptable se trouve engagée (dès lors) qu’une dépense a été irrégulièrement payée ; que tel est le cas en l’espèce, les paiements ayant été irréguliers dès lors que les décisions de subdélégation n’étaient pas publiées ; que l’existence d’un préjudice n’est pas une condition sine qua non de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable ;

Attendu, enfin, que selon le comptable, la proximité administrative des différents services de l’Etat dans le Territoire de Belfort, due à la petite taille du département, permettait l’exercice de contrôles sur toute la chaîne de la dépense, qu’il avait en outre paru évident aux agents de ses services que la publication des décisions de subdélégation serait effectuée d’office après les différents courriers échangés avec le préfet ;

Attendu que les arguments tirés de la proximité existant entre les services de l’Etat dans le Territoire de Belfort en raison de la petite taille du département n’ont pas de portée juridique ; qu’il est donc sans effet que le comptable ait eu connaissance de décisions de subdélégation signées mais non publiées et que ses subordonnés aient pu penser que ces décisions seraient publiées ;

Attendu que dans son exposé oral lors de l’audience publique, M. Y partage sur le plan du droit le constat fait par la Cour et ne conteste pas l’insuffisance du contrôle ; que, toutefois, il avait l’assurance raisonnable que les décisions transmises au Préfet avaient été publiées ; il précise à nouveau que les paiements visés n’ont entraîné aucun préjudice pour l’Etat ; que le suivi par le service de la dépense de la Trésorerie générale de Belfort est une petite structure, n’ayant pas contrôlé la publication de la décision de subdélégation des signatures ; M. Y ajoute qu’il pouvait présumer que son prédécesseur avait vérifié la validité de l’acte réglementaire ;

Attendu que ces arguments ne sont pas de nature à exonérer la responsabilité de M. Y, mais peuvent être utilement évoqués à l’appui d’une demande éventuelle de remise gracieuse ;

Attendu qu’en application du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, les comptables sont tenus d’exercer en matière de dépense, le contrôle de la qualité de l’ordonnateur ou de son délégué (article 12) ; qu’en conséquence, le comptable aurait dû suspendre les paiements et en informer l’ordonnateur comme le prévoit l’article 37 du décret du 29 décembre 1962 précité ; qu’à défaut, il a engagé sa responsabilité personnelle et pécuniaire ;

Attendu qu’aux termes des dispositions de l’article 60 de la loi du 23 février 1963 modifié par l’article 146 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 applicables lors de la première mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable « *les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables* (…) *des contrôles qu’ils sont tenus d’exercer en matière de* (…) *dépenses* (…) *dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique*(par I-al 2.).

*La responsabilité personnelle et pécuniaire d’un comptable prévue ci-dessus se trouve engagée dès lors* (…) *qu’une dépense a été irrégulièrement payée*(par I-al 3.).

*La responsabilité pécuniaire d’un comptable public ne peut être mise en jeu que par* (…) *le juge des comptes* (par. IV).

*Le comptable public dont la responsabilité pécuniaire est mise en jeu a l’obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels une somme égale au montant* (…) *de la dépense irrégulièrement payée (*par. VI) » ;

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

Attendu qu’en l’espèce, le premier acte de la mise en jeu personnelle et pécuniaire des comptables est la notification à M. Y du réquisitoire dont il a accusé réception le 25 mai 2011 ; que les intérêts doivent donc courir à compter de cette date ;

Par ces motifs, M. Y est constitué débiteur envers l’Etat de la somme de quarante cinq mille quatre cent quarante-deux euros et cinq centimes (45 442,05 €) au titre de l’exercice 2008, augmentée des intérêts de droit à compter du 25 mai2011.

----------

Fait et jugé en la Cour des comptes, Première chambre, première section, le cinq octobre deux mil onze, présents : Mme Fradin, président de section,   
M. Brun-Buisson, Mme Moati, M. Lair, Mme Dos Reis et M. Chouvet, conseillers maîtres.

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

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

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

Délivré par moi, secrétaire général.

**Pour le Secrétaire général**

**et par délégation,**

**le chef du greffe contentieux**

**Daniel FEREZ**