COUR DES COMPTES

------

premiere CHAMBRE

------

premiere section

------

***Arrêt n° 71340***

DIRECTEUR DEPARTEMENTAL DES FINANCES PUBLIQUES DE L’ISERE (EX TRESORIER-PAYEUR GENERAL)

Exercices 2007 à 2010

Rapport n° 2013-792-0

Audience publique du 17 mars 2014

Lecture publique du 10 décembre 2014

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LA COUR DES COMPTES a rendu l’arrêt suivant :

LA COUR,

Vu les comptes rendus en qualité de directeur départemental des finances publiques de l’Isère (ex Trésorier-Payeur général) par M. X, à compter du 1er septembre 2006 ;

Vu le réquisitoire à fin d’instruction de charges n° 2013-41 RQ-DB du 25 juin 2013, notifié le 2 juillet 2013 à M. X et au directeur général des finances publiques qui en ont accusé réception respectivement le 4 et le 3 juillet 2013 ;

Vu l’article 60 modifié de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963 portant loi de finances pour 1963 (II. Moyens des services et dispositions spéciales), 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, notamment ses articles L. 111-1, L. 142-1, R. 112-8 et R. 142-1, R. 142-3 et R. 142-4 ;

Vu le code des marchés publics ;

Vu la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 modifiée relative aux lois de finances ;

Vu les lois de finances pour les exercices 2008 à 2010 ;

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 le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique, ensemble les instructions ministérielles prises pour son application, notamment l’instruction n° 03-060-B du 17 novembre 2003 portant à la connaissance des services la circulaire ministérielle du 30 septembre 2003 fixant la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l’Etat prévue par l’article 129 dudit règlement général sur la comptabilité publique ;

Vu le décret n° 2004-374 du 28 avril 2004 modifié relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements ;

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

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

Vu la décision du 1er juillet 2013 du président de la première chambre de la Cour des comptes désignant M. Francis Brun-Buisson, conseiller maître, pour instruire les suites à donner au réquisitoire susvisé ;

Vu les réponses au réquisitoire n° 2013-41 RQ-DB, de M. X, par courrier du 20 août 2013 ;

Vu le rapport n° 2013-792-0 de M. Brun-Buisson, conseiller maître, revêtu du soit communiqué au Procureur général de la République du président de la première chambre en date du 11 décembre 2013 ;

Vu les conclusions n° 893 du 19 décembre 2013 du Procureur général de la République ;

Vu le mémoire complémentaire de M. X, daté et enregistré au greffe le 6 janvier 2014 ;

Vu la décision du 20 janvier 2014 du président de la première chambre de la Cour des comptes désignant M. Vincent Feller, conseiller maître, comme réviseur ;

Entendus en audience publique du 17 mars 2014, M. Brun-Buisson, en son rapport, M. Yves Perrin, avocat général, en ses conclusions, M. X 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 après avoir entendu M. Feller, conseiller maître, en ses observations ;

**Sur la présomption de charge n° 1, soulevée à l’encontre de  
M. X, au titre de l’exercice 2008 :**

Considérant que, par le réquisitoire susvisé, le Procureur général de la République a requis la première chambre de la Cour des comptes, au motif que sur mandat n° 849 du 1er décembre 2008, le comptable a payé en 2008 la somme de 17 856,67 €, correspondant à diverses dépenses de la direction départementale de l’équipement de l’Isère, sans que l’original du mandat produit n’ait été revêtu de la signature de l’ordonnateur secondaire ;

Considérant qu’interrogé, lors de l’instruction de la Cour, à propos de ce défaut de signature du mandat, le directeur départemental des finances publiques a transmis *a posteriori* une copie du mandat signé par l’ordonnateur secondaire ;

Considérant qu’en application de la circulaire du ministre du budget du 30 septembre 2003 et de l’instruction n° 03-060-B du 17 novembre 2003 susvisées, *« le comptable […] doit au stade du paiement s’assurer de la qualité de l’ordonnateur ou de délégataire de l’ordonnateur, du signataire de l’ordonnance ou du mandat de paiement. Dans ce cadre, le contrôle du comptable s’effectue à l’aide des arrêtés de nomination des ordonnateurs et de délégation […] »*;

Considérant qu’en application de l’article 12 du décret n° 62-1587 du 29 novembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique susvisé, « *les comptables sont tenus d'exercer : […] B. - En matière de dépenses, le contrôle : de la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué*  *[…]*» ;

Considérant que la responsabilité des comptables publics s’apprécie au moment du paiement, qu’en l’espèce le comptable n’a pas respecté les dispositions de l’article 12 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 précité, qu’à défaut d’ordre exprès de payer, il aurait dû suspendre le paiement et en informer l’ordonnateur en application du premier alinéa de l’article 37 du même décret qui établit que « *lorsque, à l'occasion de l'exercice du contrôle prévu à l'article 12 (alinéa B) ci-dessus, des irrégularités sont constatées, les comptables publics suspendent les paiements et en informent l'ordonnateur* » ;

Considérant que dans son mémoire du 20 août 2013, le comptable a fait valoir, sur le caractère formel du reproche encouru, qu’il reconnaît que le mandat signé a été réclamé à l’ordonnateur après le paiement ; qu’il estime que la dépense est régulière puisque l’ensemble des pièces a, en définitive, été produit ; que les objectifs de productivité et de respect des délais impartis aux services chargés de la dépense dans le Budget opérationnel de programme impliquent l’application d’une méthode de contrôle *a posteriori*, qui peut entraîner des régularisations également *a posteriori* ;

Considérant que dans son mémoire complémentaire du 6 janvier 2014, M. X insiste sur le caractère « très formaliste » de la charge qui ne manifesterait aucune défaillance structurelle du service, aucune négligence continue dans la gestion ni aucune incompétence lourde des agents ou de leur hiérarchie ; que cette anomalie serait la traduction d’un mode de gestion qui pourrait survenir occasionnellement compte tenu des charges du service, de la compétence des agents et de la pression très forte sur les délais de paiement ; que ce manquement serait bien véniel ; que même si le montant de la somme à laquelle que le ministère public requiert qu’elle soit laissée à la charge de M. X est modeste, elle constituerait une sanction un peu abstraite au regard des conditions pratiques de sa responsabilité ;

Considérant que les deuxième et troisième alinéas du paragraphe I de l’article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée précisent : « *Les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer en matière de recettes, de dépenses et de patrimoine dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique. / La responsabilité personnelle et pécuniaire prévue ci-dessus se trouve engagée dès lors qu’un déficit ou un manquant en monnaie ou en valeurs a été constaté, qu'une recette n'a pas été recouvrée, qu'une dépense a été irrégulièrement payée […]* » ;

Considérant qu’il incombe au comptable d’effectuer les contrôles réglementaires avant d’ouvrir sa caisse ;

Considérant qu’il n’est pas contesté par M. X que le contrôle de la qualité de l’ordonnateur, préalablement au paiement du mandat n° 849 n’a pas été effectué, faute de signature sur ce mandat, en méconnaissance des prescriptions législatives et règlementaires rappelées ci-dessus ; que cette circonstance, à elle seule, suffit à établir un manquement aux obligations de M. X, engageant sa responsabilité personnelle et pécuniaire, le comptable, par ailleurs n’ayant pas suspendu le paiement et informé l’ordonnateur ;

Considérant que le premier alinéa du paragraphe V de l’article 60 de la loi n° 63-156 susvisée prévoit : « *Lorsque le ministre dont relève le comptable public, le ministre chargé du budget ou 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.* »

Considérant qu’il n’est ni soutenu, ni allégué, ni établi que le manquement relevé ci-dessus résulterait d’un cas de force majeure ;

Considérant que les justifications en défense présentées par le comptable ne peuvent être admises, le juge ne pouvant se prononcer que sur les éléments matériels du compte ;

Considérant que le second alinéa du paragraphe VI de l’article 60 de la loi n° 63-156 susvisée prévoit : « *Lorsque le manquement du comptable aux obligations mentionnées au I n'a pas causé de préjudice financier à l'organisme public concerné, le juge des comptes peut l'obliger à s'acquitter d'une somme arrêtée, pour chaque exercice, en tenant compte des circonstances de l'espèce. Le montant maximal de cette somme est fixé par décret en Conseil d'Etat en fonction du niveau des garanties mentionnées au II.* » ;

Considérant que le montant du cautionnement de M. X était fixé, pour les exercices sous revue, à 687.000 € ;

Considérant que ce manquement au titre de la première charge n’a pas entrainé de préjudice financier pour l’Etat, en l’absence d’autre contestation sur la régularité de la dépense ; qu’ainsi qu’il est dit à l’article premier du décret n° 2012-1386 du 10 décembre 2012 susvisé, la somme maximale pouvant être mise à sa charge est égale à un millième et demi du montant de son cautionnement, soit 1.030,50 € ;

Considérant qu’il y a lieu, eu égard aux circonstances de l’espèce, d’obliger M. X à s’acquitter d’une somme non rémissible arrêtée, à 500 € ;

**Sur la présomption de charge n° 2, soulevée à l’encontre de M. X, au titre de l’exercice 2009 :**

Considérant que des frais de déplacement ont été imputés au compte 6153128 (« Transports en métropole - autres voyages ») ; que ces dépenses concernaient le programme n° 214 (« Soutien de la politique de l’éducation nationale ») du ministère de l’éducation nationale ; qu’elles ont fait l’objet en 2009 de remboursements, à hauteur de 4 264,30 €, en exécution des mandats nos 7818 et 7832 du 1er décembre 2009 pour respectivement 3 392,90 € et 871,40 € ; qu’à l’appui de ces mandats figuraient les listes des créanciers et les bordereaux de décompte des indemnités de mission précisant l’objet du stage, le nom des stagiaires et le type de transport (SNCF en 2ème classe) mais qu’aucun ordre de mission n’y était joint ; qu’interrogé sur ce point le directeur départemental des finances publiques a transmis, *a posteriori,* des copies de pièces déjà produites ;

Considérant que ces paiements seraient intervenus en méconnaissance des dispositions des articles 12 et 13 du règlement général sur la comptabilité publique en ce qu’il fait obligation au comptable de s’assurer, avant le paiement, de la production des justifications ;

Considérant que le comptable soutient, dans son mémoire du 20 août 2013, que si l’ensemble des pièces règlementaires n’a pas été fourni par l’ordonnateur, rien ne permet de mettre en doute les éléments substantiels de la dépense (qualité de l’ordonnateur, liquidation de la dépense, réalité du service fait, caractère libératoire des paiements, identité des créanciers) ; que si la procédure n’a pas été scrupuleusement respectée, la dépense elle-même n’apparait pas irrégulière ;

Considérant que le comptable indique qu’une convention de contrôle partenarial, en vigueur de septembre 2008 à décembre 2009 prévoyait le paiement des frais de déplacement sur les programmes nos 139, 141, 214 et 230 du rectorat, dès mandatement, sans contrôle préalable des services de la trésorerie générale, à charge, pour le comptable d’effectuer sélectivement des contrôles *a posteriori* et, pour l’ordonnateur, de conserver les originaux des pièces justificatives et de les tenir à disposition du comptable en cas de requête de celui-ci ; attendu néanmoins que cette convention a été dénoncée en janvier 2010, par suite d’un taux d’anomalies croissant sur ces dépenses mais aussi du déploiement de la nouvelle application « DT-Ulysse » (au rectorat) et de l’utilisation de la nouvelle application « Chorus » (au rectorat et à la trésorerie générale) ;

Considérant que le comptable souligne que, dans le cadre de la procédure de contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD), ces mandats n’ont pas fait l’objet d’un contrôle *a priori* ; qu’à l’appui de ces justifications M. X joint la convention de contrôle partenarial (annexe1), la lettre du trésorier payeur-général de l’Isère du 26 janvier 2010 mettant fin à la convention (annexe 2), le plan de contrôle du CHD de 2009 pour le rectorat (annexe 3), et le tableau des mandats sélectionnés en 2009 pour le contrôle *a posteriori* (annexe 4) ;

Considérant que dans son mémoire complémentaire du 6 janvier 2014, M. X rappelle que l’administration centrale encourageait la conclusion de conventions de contrôles allégés en partenariat, en vue de « *simplifier et rationnaliser la chaîne des contrôles et gagner en productivité* » ; qu’il reconnaît que ces conventions ne dispensaient pas « *le comptable de sa responsabilité ou de son devoir de vigilance* » ; qu’au cas d’espèce, la convention a été dénoncée en raison d’un taux excessif d’anomalies décelées par les contrôles *a posteriori*, ce fait relativisant la gravité du manquement; qu’il en conclut qu’ayant exercé son devoir de surveillance, « *la somme retenue est élevée (10 % du montant du mandat)* » ;

Considérant que les deuxième et troisième alinéas du paragraphe I de l’article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée précisent : « *Les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer en matière de recettes, de dépenses et de patrimoine dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique. / La responsabilité personnelle et pécuniaire prévue ci-dessus se trouve engagée dès lors qu’un déficit ou un manquant en monnaie ou en valeurs a été constaté, qu'une recette n'a pas été recouvrée, qu'une dépense a été irrégulièrement payée […]* » ;

Considérant que l’article 12 du règlement général sur la comptabilité publique dispose : « *Les comptables sont tenus d'exercer : […] B. - En matière de dépenses, le contrôle : de la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué* *[...] de la validité de la créance* » ; que l’article 13 du même décret précise qu’en « *ce qui concerne la validité de la créance, le contrôle porte sur : [...] la production des justifications* » ; qu’aux termes de l’instruction codificatrice n° 03-060-B du 17 novembre 2003 susvisée, au paragraphe 2.1.5 « *Frais de transport en commun. Remboursement à l’agent des frais de transport engagés* », doivent être fournis au comptable « ordre de mission et état de frais » ; qu’ainsi qu’il est dit au premier alinéa de l’article 37 du règlement général sur la comptabilité publique : « *Lorsque, à l'occasion de l'exercice du contrôle prévu à l'article 12 (alinéa B) ci-dessus, des irrégularités sont constatées, les comptables publics suspendent les paiements et en informent l'ordonnateur*» ;

Considérant qu’il incombe au comptable d’effectuer les contrôles réglementaires avant d’ouvrir sa caisse ;

Considérant qu’il n’est pas contesté par M. X que les mandats nos 7818 et 7832 ont été payés sans que figurent à l’appui la totalité des justifications exigées par les loi, règlement et instruction susvisés ; que, de ce fait, la dépense a été irrégulièrement payée ; qu’il s’ensuit que se trouve établie l’existence d’un manquement aux obligations de M. X, engageant sa responsabilité personnelle et pécuniaire, le comptable n’ayant, par ailleurs, pas suspendu les paiements et informé l’ordonnateur ;

Considérant que le premier alinéa du paragraphe V de l’article 60 de la loi n° 63-156 susvisée prévoit : « *Lorsque le ministre dont relève le comptable public, le ministre chargé du budget ou 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.* »

Considérant qu’il n’est ni soutenu, ni allégué, ni établi que le manquement relevé ci-dessus résulterait d’un cas de force majeure ;

Considérant que le second alinéa du paragraphe VI de l’article 60 de la loi n° 63-156 susvisée prévoit : « *Lorsque le manquement du comptable aux obligations mentionnées au I n'a pas causé de préjudice financier à l'organisme public concerné, le juge des comptes peut l'obliger à s'acquitter d'une somme arrêtée, pour chaque exercice, en tenant compte des circonstances de l'espèce. Le montant maximal de cette somme est fixé par décret en Conseil d'Etat en fonction du niveau des garanties mentionnées au II.* » ;

Considérant que le montant du cautionnement de M. X était fixé, pour les exercices sous revue, à 687 000 € ;

Considérant que ce manquement au titre de la deuxième charge n’a pas entrainé de préjudice financier pour l’Etat, en l’absence d’autre contestation sur la régularité de la dépense ; qu’ainsi qu’il est dit à l’article premier du décret n° 2012-1386 du 10 décembre 2012 susvisé, la somme maximale pouvant être mise à sa charge est égale à un millième et demi du montant de son cautionnement, soit 1 030,50 € ;

Considérant qu’il y a lieu, eu égard aux circonstances de l’espèce, d’obliger M. X à s’acquitter d’une somme non rémissible arrêtée à 250 euros ;

**Sur la présomption de charge n° 3, soulevée à l’encontre de M. X, au titre de l’exercice 2009 :**

Considérant que des frais de déplacement, imputés au compte 615311 « Métropole – usage du véhicule personnel » ; que ces dépenses concernaient le programme n° 214 (« Soutien de la politique de l’éducation nationale ») du ministère de l’éducation nationale ; qu’elles, ont fait l’objet en 2009 de remboursements, à hauteur de 806 €, en exécution du mandat n° 7834 du 1er décembre 2009 ;

Considérant qu’à l’appui de ce mandat, ne figuraient que la liste des créanciers et le bordereau de décompte des indemnités de mission précisant l’objet du stage, le nom des stagiaires et le type de transport (véhicules des agents) ; qu’aucun ordre de mission n’y était joint ; que, lors de l’instruction des comptes, le directeur départemental des finances publiques n’a transmis, *a posteriori*, que des copies de pièces déjà produites ;

Considérant que ces paiements seraient intervenus en méconnaissance des dispositions des articles 12 et 13 du règlement général sur la comptabilité publique en ce qu’il fait obligation au comptable de s’assurer, avant le paiement, de la production des justifications ;

Considérant que dans son mémoire du 20 août 2013, le comptable a répondu conjointement à la deuxième et troisième charge du réquisitoire du Procureur général susvisé ; que le comptable demande que les mêmes éléments de réponse que la proposition de charge précédente soient pris en compte pour celle-ci, qui est de nature identique ;

Considérant que, dans son mémoire complémentaire, M. X renvoie à l’argumentation exposée au soutien de sa défense de la deuxième charge ; qu’il la complète en faisant valoir que le laissé à charge proposé représenterait 50 % du montant du mandat ;

### Considérant que les règles de droit applicables au jugement de cette charge sont les mêmes que celles exposées à la deuxième charge ; que s’agissant de dépenses de remboursement de frais exposés à l’occasion de l’utilisation d’un véhicule personnel, le paragraphe 2.1.3.1 de l’instruction codificatrice n° 03-060-B du 17 novembre 2003 susvisée prévoit « *Utilisation du véhicule personnel - Versement d’indemnités kilométriques* » que doivent être fournis au comptable, en sus de « *l’ordre de mission ou assimilé (ordre de déplacement, convocation au stage selon la nature du déplacement* », « *une autorisation d’utilisation du véhicule personnel* », « *un état de frais signé par le bénéficiaire et certifié par la personne habilitée à le faire, sauf à ce que le mandat auquel il est joint comporte la mention « service fait » apposée par l’ordonnateur* » ;

### Considérant, qu’aux mêmes motifs invoqués pour la deuxième charge ci-dessus, que le paiement en cause est irrégulier à défaut de la production d’autorisations d’utilisation de véhicules personnels ; que ces irrégularités engagent la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable ;

Considérant que le premier alinéa du paragraphe V de l’article 60 de la loi n° 63-156 susvisée prévoit : « *Lorsque le ministre dont relève le comptable public, le ministre chargé du budget ou 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.* » ;

Considérant qu’il n’est ni soutenu, ni allégué, ni établi que le manquement relevé ci-dessus résulterait d’un cas de force majeure ;

Considérant que le second alinéa du paragraphe VI de l’article 60 de la loi n° 63-156 susvisée prévoit : « *Lorsque le manquement du comptable aux obligations mentionnées au I n'a pas causé de préjudice financier à l'organisme public concerné, le juge des comptes peut l'obliger à s'acquitter d'une somme arrêtée, pour chaque exercice, en tenant compte des circonstances de l'espèce. Le montant maximal de cette somme est fixé par décret en Conseil d'Etat en fonction du niveau des garanties mentionnées au II.*» ;

Considérant que le montant du cautionnement de M. X était fixé, pour les exercices sous revue, à 687.000 € ;

Considérant que ce manquement au titre de la troisième charge n’a pas entrainé de préjudice financier pour l’Etat, en l’absence d’autre contestation sur la régularité de la dépense ; qu’ainsi qu’il est dit à l’article premier du décret n° 2012-1386 du 10 décembre 2012 susvisé, la somme maximale pouvant être mise à sa charge est égale à un millième et demi du montant de son cautionnement, soit 1.030,50 € ;

Considérant qu’il y a lieu, eu égard aux circonstances de l’espèce, d’obliger M. X de s’acquitter d’une somme non rémissible arrêtée à 250 euros ;

**Sur la présomption de charge n° 4, soulevée à l’encontre de M. X, au titre de l’exercice 2009 :**

Considérant que le comptable a payé sur sa gestion 2008, au profit de la « CAMIF », la somme de 11 027,75 €, sur mandat n° 10129 du 28 novembre 2008, appuyé sur une facture n° 198 678 131 du 20 novembre 2008, qu’aucun contrat écrit n’y était joint ;

Considérant qu’au cours de l’instruction, le directeur départemental des finances publiques a fait état d’un bon de commande référencé « TICE 08-43 » du 10 novembre 2008 et a déclaré, le 5 février 2013 : *« Le mandat comporte le code 200 comme type de paiement, ce qui indique qu’il s’agit d’un mandat payable sur simple facture. Il n’y a donc pas de contrat afférent à la facture CAMIF »* ;

Considérant que l’absence de contrat écrit, en méconnaissance des prescriptions des articles premier et onze du code des marchés publics aurait privé le paiement des justifications exigées par les articles 12 et 13 du règlement général sur la comptabilité publique en ce qu’il fait obligation au comptable de s’assurer, avant le paiement, de la production des justifications ;

Considérant que dans son mémoire du 20 août 2013, le comptable a répondu qu’en premier lieu, la codification par l’ordonnateur, de manière erronée, du mandat n° 10129 en type de paiement « 200 » (« paiement sur simple facture ») est la cause des faits relevés par le réquisitoire ; qu’en effet, la vérification exhaustive de la codification effectuée par les ordonnateurs dans l’application « NDL » est impossible et n’est pratiquée que par sondage, en privilégiant les sommes importantes, ce qui n’aurait pas été le cas en l’espèce ;

Considérant que selon le comptable, la confusion a pu être facilitée du fait que la facture de la « CAMIF » jointe au mandat mentionne l’existence d’un devis (n° 10 836 704), ce qui a pu être considéré comme la manifestation d’une consultation préalable entre plusieurs fournisseurs ; que l’absence de marché public écrit n’aurait alors été qu’une question de forme ; que celle-ci aurait pu paraître secondaire au regard de la modicité de la facture ; que, là encore, la recherche de productivité aurait conditionné les méthodes de travail ;

Considérant que le comptable se réfère à des « *éléments* » qui lui auraient été communiqués par la direction générale des finances publiques (DGFiP) d’où il ressort que l’exigence d’un contrat écrit posée par le code des marchés publics pour les achats supérieurs à 4.000 € HT à l’époque des faits, n’emportait aucune obligation formelle autre que la matérialisation d’un accord de volonté préalable sur un support écrit ;

Considérant que M. X, dans son mémoire complémentaire, donne acte au rapporteur et au ministère public qu’il n’est plus contesté que ce règlement s’est effectué en application d’un marché public ; qu’il indique ne pas être en mesure de confirmer ou d’infirmer que les contrôles sur la « *production des justifications* » n’ont pas été effectués et renvoie, pour le surplus, à son premier mémoire ;

Considérant qu’il résulte des articles 1er et 11 du code des marchés, dans sa version alors applicable, que « *les marchés publics sont les contrats conclus à titre onéreux entre les pouvoirs adjudicateurs définis […] et des opérateurs économiques publics ou privés, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services* » et que « *les marchés et accords-cadres d'un montant égal ou supérieur à 4 000 euros HT sont passés sous forme écrite* » ; que l’instruction codificatrice n° 03-060-B du 17 novembre 2003 prévoit, en son paragraphe 4.2.1. « *Marchés publics passés sans formalités préalables faisant l'objet d'un contrat écrit* », que doivent être fournis au comptable, sous forme de copie en deux exemplaires, au plus tard avec le premier mandat de paiement le contrat, ses annexes ayant des incidences financières le cas échéant et le mémoire ou la facture ; que « *le contrat écrit doit mentionner l’identification des parties contractantes, la définition de l’objet du marché, le prix ou les modalités de sa détermination, les conditions de règlement.* » ;

Considérant que les deuxième et troisième alinéas du paragraphe I de l’article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée précisent : « *Les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer en matière de recettes, de dépenses et de patrimoine dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique. / La responsabilité personnelle et pécuniaire prévue ci-dessus se trouve engagée dès lors qu’un déficit ou un manquant en monnaie ou en valeurs a été constaté, qu'une recette n'a pas été recouvrée, qu'une dépense a été irrégulièrement payée […]* » ;

Considérant que l’article 12 du règlement général sur la comptabilité publique dispose : « *Les comptables sont tenus d'exercer : […] B. - En matière de dépenses, le contrôle : de la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué* *[...] de la validité de la créance* » ; que l’article 13 du même décret précise qu’en « *ce qui concerne la validité de la créance, le contrôle porte sur : [...] la production des justifications* » ; qu’aux termes de l’instruction codificatrice n° 03-060-B du 17 novembre 2003 susvisée, au paragraphe 4.2.1. « *Marchés publics passés sans formalités préalables faisant l'objet d'un contrat écrit*», que doivent être fournis au comptable, sous forme de copie en deux exemplaires, au plus tard avec le premier mandat de paiement le contrat, ses annexes ayant des incidences financières le cas échéant et le mémoire ou la facture ; qu’ainsi qu’il est dit au premier alinéa de l’article 37 du règlement général sur la comptabilité publique, « *Lorsque, à l'occasion de l'exercice du contrôle prévu à l'article 12 (alinéa B) ci-dessus, des irrégularités sont constatées, les comptables publics suspendent les paiements et en informent l'ordonnateur*» ;

Considérant qu’il incombe au comptable d’effectuer les contrôles réglementaires avant d’ouvrir sa caisse ;

Considérant que le commentaire de l’administration centrale sur la nomenclature des pièces justificatives à fournir à l’appui d’un marché sans formalité dépassant le seuil de 4 000 € applicable à l’époque des faits n’ajoute ni ne retranche aux dispositions réglementaires ; qu’elles ne constituent donc pas une justification de la dépense en cause ;

Considérant que la facture à l’appui du mandat n° 10129 devait se référer à un ou des écrits préalables, signés notamment des parties contractantes ; qu’il est constant qu’une telle pièce, notamment le bon de commande « TICE 08-43 » du 10 novembre 2008, évoqué par le comptable en fonctions, n’a pas été ou pas pu être produit au cours de l’instruction ; qu’en conséquence, la preuve de l’accomplissement de ses obligations par le comptable n’a pas été rapportée ; qu’il n’est ni soutenu, ni allégué qu’il aurait fait application de l’article 37 du règlement général sur la comptabilité publique ; que faute d’avoir été appuyée au moment du règlement des pièces exigées par les règlements, la dépense doit être tenue pour irrégulière ; que, dès lors, la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X se trouve engagée ;

Considérant que le premier alinéa du paragraphe V de l’article 60 de la loi n° 63-156 susvisée prévoit : « *Lorsque le ministre dont relève le comptable public, le ministre chargé du budget ou 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.* »

Considérant qu’il n’est ni soutenu, ni allégué, ni établi que le manquement relevé ci-dessus résulterait d’un cas de force majeure ;

Considérant que le second alinéa du paragraphe VI de l’article 60 de la loi n° 63-156 susvisée prévoit : « Lorsque le manquement du comptable aux obligations mentionnées au I n'a pas causé de préjudice financier à l'organisme public concerné, le juge des comptes peut l'obliger à s'acquitter d'une somme arrêtée, pour chaque exercice, en tenant compte des circonstances de l'espèce. Le montant maximal de cette somme est fixé par décret en Conseil d'Etat en fonction du niveau des garanties mentionnées au II » ;

Considérant que le montant du cautionnement de M. X était fixé, pour les exercices sous revue, à 687 000 € ;

Considérant que le manquement au titre de la quatrième charge n’a pas entrainé de préjudice financier pour l’Etat, en l’absence d’autre contestation sur la régularité de la dépense ; qu’ainsi qu’il est dit à l’article premier du décret n° 2012-1386 du 10 décembre 2012 susvisé, la somme maximale pouvant être mise à sa charge est égale à un millième et demi du montant de son cautionnement, soit 1.030,50 € ;

Considérant qu’il y a lieu, eu égard aux circonstances de l’espèce, d’obliger M. X à s’acquitter d’une somme non rémissible arrêtée à 250 euros ;

**Sur la présomption de charge n° 5, soulevée à l’encontre de M. X, au titre de des exercices 2009 et 2010 :**

Exercice 2009 :

Considérant que le comptable a payé en 2009 la somme de 33 779,65 €, en exécution du mandat n° 435 du 11 juin 2009, signé par M. Y, inspecteur de direction à la direction des services fiscaux de l’Isère ;

Considérant que le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 susvisé, dans sa rédaction applicable à l’époque des faits disposait en son article 21 : « *A compter du 1er janvier 2006, les crédits ouverts par la loi de finances qui doivent être exécutés par les services déconcentrés des administrations civiles de l'Etat sont mis à disposition du préfet, lorsqu'il n'a pas désigné d'ordonnateur secondaire délégué. La délégation de signature d'ordonnancement secondaire entraîne la mise à disposition directe des crédits aux ordonnateurs secondaires délégués* » ; qu’en application de ces dispositions, le préfet de l’Isère a donné délégation successivement à MM. Z et A, directeurs des services fiscaux (DSF), « *pour procéder* à *l’ordonnancement secondaire des recettes et des dépenses*, *[…] recevoir les crédits du programme* "*Gestion fiscale et financière de l’État et du secteur public local*"*, […] engager, liquider et mandater les dépenses du Budget opérationnel de programme départemental […] » (*articles 2, 3 et 7 des arrêtés préfectoraux nos 2008-11611, 2010-05361 et 2010-06490 des 29 décembre 2008, 1er juillet et 6 août 2010) ;

Considérant que ces arrêtés ont fait l’objet d’une publication au recueil des actes administratifs respectivement en décembre 2008, juillet et août 2010 ;

Considérant que MM. Z et A pouvaient subdéléguer leur signature à leurs collaborateurs en application de l’article 44 du décret n°  2004-374 du 29 avril 2004 précité ;

Considérant que c’est en vertu de l’article 44 de l’arrêté n°  2008-11611 précité que M. Y areçu subdélégation de signature de MM. Z et A, en matière d’ordonnancement, respectivement par décisions des 2 février 2009 et 18 août 2010 ;

Considérant que ces décisions de subdélégation n’ont pas été publiées au recueil des actes administratifs de la préfecture ;

Exercice 2010 :

Considérant que le comptable a payé sur sa gestion 2010 la somme de 19 199,39 €, en exécution du mandat n° 58 du 16 septembre 2010, signé par Mme B (pièce 5b) ;

Considérant que dans le même cadre juridique, une délégation de signature a été donnée à M. C, directeur départemental des territoires (DDT) de l’Isère, « *pour l’ordonnancement secondaire des recettes et des dépenses […] relevant des programmes : […] "Contributions aux dépenses immobilières" […]* » (articles 2 et 4 des arrêtés préfectoraux nos 2010-00847, 2010-02166 et 2010-06210 des 5 février, 2 avril et 29 juillet 2010) ;

Considérant que ces arrêtés ont fait l’objet d’une publication au recueil des actes administratifs en février, avril et juillet 2010 :

Considération que M. C a subdélégué sa signature à ses collaborateurs en application de l’article 44 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 précité, notamment à Mme B, « *à l’effet […] de signer les pièces de liquidation et de mandatement des dépenses […]*», par décisions nos 2010-4 et 2010-10 des 10 février et 14 septembre 2010 ;

Considération que ces décisions n’ont pas été publiées au recueil des actes administratifs de la préfecture ;

Considération que, selon le réquisitoire, pour ces deux mandats, l’absence de publication au recueil des actes administratifs de la préfecture a rendu inopposables les subdélégations respectivement données à chacun des deux ordonnateurs signataires et, par suite, privait de validité les ordres de paiement, ceux-ci émanant d’une autorité incompétente et délivrés au comptable par une autorité incompétente ;

Considérant que le comptable a répondu dans son mémoire du 20 août 2013 que ces subdélégations données par le DSF et le directeur départemental de l’équipement (DDE) de l’Isère, ont été faites en vertu des dispositions prévues par l’arrêté préfectoral de délégation susmentionné, selon des modèles standards publiés au recueil des actes administratifs de la préfecture ;

Considérant que le comptable précise que l’article 7 de l’arrêté de délégation du DSF et l’article 4 des arrêtés de délégation du DDE et du DDT prévoient que ces responsables administratifs peuvent subdéléguer leur signature à leurs collaborateurs, à condition de l’accréditation de ceux-ci auprès du trésorier-payeur-général (TPG) et de la communication de leur identité au préfet, sans qu’il soit prévu de publier les décisions correspondantes ;

Considérant que le comptable rappelle que ces articles font référence à l’article 44 du décret n° 2004-374 du 29 avril 2004, qui ne prévoit pas d’obligation de publication ; qu’il estime donc que les textes en vigueur sont en l’occurrence respectés et que, n’ayant aucune légitimité ni compétence pour obliger un ordonnateur à respecter une règle qui n’est pas fixée par les textes et que son administration n’applique pas, il lui est impossible de rejeter une dépense pour ce motif ;

Considérant que M. X soutient que la notion de « publication » n’est pas clairement établie et qu’il souligne : « *ma propre administration (Finances) pratique couramment la publication par simple affichage, sur les attributions relevant des poursuites et du contentieux en matière de produits publics*» ;

Considérant que le comptable ajoute que, du point de vue « de la logique *même du concept de publication*», celle-ci n’a de sens que s’il s’agit d’informer les tiers qui pourraient avoir un intérêt à faire valoir ; que, selon lui, le comptable n’est pas un tiers à la procédure et que le seul tiers éventuel est le créancier, lequel n’est pas concerné par le mandat (qui est un acte interne à l’administration), mais par le paiement, en l’occurrence un virement ;

Considérant que le comptable évoque en conclusion les instructions de la DGFiP sur le contrôle de la dépense, notamment l’instruction n° 03-060-B du 17 novembre 2003 (annexe 2 - page 13) ; que celle-ci précise que le comptable doit s’assurer de la qualité de l’ordonnateur à l’aide des arrêtés de nomination et de délégation, et qu’il doit disposer des spécimens de signature, sans mentionner l’obligation de vérifier la publication des subdélégations ;

Considérant que dans son mémoire complémentaire précité fait à nouveau valoir qu’il a scrupuleusement appliqué la réglementation et conclut implicitement au non-lieu à charge ;

Considérant qu’en application de l’article 12 du règlement général sur la comptabilité publique susvisé,  « […] *les comptables sont tenus d’exercer […] B. – En matière de dépenses, le contrôle : « de la qualité de l’ordonnateur ou de son délégué […]*» ;

Considérant que, contrairement à ce que soutient M. X, une délégation de signature portant sur des fonctions d’ordonnateur secondaire ne produit pas que des effets de droit internes à l’administration, si elle n’est pas strictement limitée à la signature des pièces comptables ; que dès lors le comptable n’est pas le seul tiers concerné par l’arrêté de délégation ;

Considérant que la publication des actes administratifs constitue une condition de leur opposabilité ; que s’il peut être dérogé à l’obligation de publier dans les cas où celui à qui l’on oppose l’acte en a eu « *une connaissance suffisante* », celle-ci ne se présume pas ; que cependant, dès lors qu’il s’agit de délégations donnant la possibilité d’engager financièrement l’Etat vis-à-vis de tiers, il ne peut être dérogé à l’obligation de publier l’acte conférant cette responsabilité ; qu’il s’ensuit que la notification au comptable de l’acte de délégation ne le dispense pas d’effectuer les contrôles de légalité externe prévus par les règlements ;

Considérant que le décret n° 2004-374 précité ne mentionne explicitement d’obligation de publication que pour les décisions préfectorales de nomination d’un délégué interservices ; que le même texte ne qualifie pas la nature de l’acte de délégation signé du préfet, pas plus d’ailleurs que l’acte de délégation du chef de service à ses subordonnés ; que dans la mesure où le décret utilise les mêmes termes de délégation pour les deux séries de textes et non pas ceux de délégation puis de subdélégation, il doit en être déduit que les actes de délégation « de second rang », auxquels le préfet peut, à tout moment et par arrêté, mettre fin ou en restreindre la portée, sont soumis aux mêmes conditions formelles de validité et donc à publication ;

Considérant que l’instruction codificatrice n° 03-060-B du 17 novembre 2003 citée par M. X prévoit : « *Il est précisé, par ailleurs, que le comptable, outre son contrôle portant sur les pièces justificatives, doit au stade du paiement s’assurer de la qualité d’ordonnateur ou de délégataire de l’ordonnateur, du signataire de l’ordonnance ou du mandat de paiement. Dans ce cadre, le contrôle du comptable s’effectue à l’aide des arrêtés de nomination des ordonnateurs et de délégation. A ce titre, il doit disposer des spécimens de signatures des ordonnateurs et de leurs délégués pour mener à bien ses contrôles* » ;

Considérant qu’il ne peut en être déduit que le contrôle du comptable se limiterait à celui de l’existence d’une décision de délégation et de la conformité de la signature aux spécimens déposés ;

Considérant que les décisions successives de délégation n’établissant pas valablement la qualité de l’ordonnateur faute d’avoir été publiées, le comptable n’a pas procédé à l’intégralité des contrôles dont il avait la responsabilité et qui auraient dû l’amener, en application de l’article 37 du règlement général sur la comptabilité publique susvisé, avant d’en informer l’ordonnateur, à suspendre le paiement, d’une part, du mandat n° 435 du 11 juin 2009, signé par M. Y et, d’autre part, du mandat n° 58 du 16 septembre 2010 signé par Mme B; qu’en conséquence ces paiements sont irréguliers et M. X a engagé sa responsabilité personnelle et pécuniaire ;

Considérant que le premier alinéa du paragraphe V de l’article 60 de la loi n° 63-156 susvisée prévoit : « *Lorsque le ministre dont relève le comptable public, le ministre chargé du budget ou 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* » ;

Considérant qu’il n’est ni soutenu, ni allégué, ni établi que le manquement relevé ci-dessus résulterait d’un cas de force majeure ;

Considérant que le second alinéa du paragraphe VI de l’article 60 de la loi n° 63-156 susvisée prévoit : « Lorsque le manquement du comptable aux obligations mentionnées au I n'a pas causé de préjudice financier à l'organisme public concerné, le juge des comptes peut l'obliger à s'acquitter d'une somme arrêtée, pour chaque exercice, en tenant compte des circonstances de l'espèce. Le montant maximal de cette somme est fixé par décret en Conseil d'Etat en fonction du niveau des garanties mentionnées au II » ;

Considérant que le montant du cautionnement de M. X était fixé, pour les exercices sous revue, à 687 000 € ;

Considérant que le manquement constaté ci-dessus au titre de la cinquième charge n’a pas entrainé de préjudice financier pour l’Etat, en l’absence d’autre contestation sur la régularité de la dépense ; qu’ainsi qu’il est dit à l’article premier du décret n° 2012-1386 du 10 décembre 2012 susvisé, la somme maximale pouvant être mise à sa charge est égale à un millième et demi du montant de son cautionnement, soit 1.030,50 € ;

Considérant qu’il y a lieu, eu égard aux circonstances de l’espèce, d’obliger M. X de s’acquitter d’une somme non rémissible arrêtée à 250 euros sur sa gestion 2009 et à 250 euros sur sa gestion 2010 ;

Considérant que le premier alinéa du paragraphe IX de l’article 60 de la loi n° 63-156 susvisée prévoit : « *Les comptables publics dont la responsabilité personnelle et pécuniaire a été mise en jeu dans les cas mentionnés au deuxième alinéa du VI ne peuvent obtenir du ministre chargé du budget la remise gracieuse des sommes mises à leur charge* » ;

Considérant que cette disposition est applicable à chacune des cinq charges relevées par le présent arrêt ;

**Par ces motifs,**

**DECIDE :**

**Article 1er:** Pour la première charge, au titre de l’exercice 2008, il y a lieu, pour le présent manquement, d’obliger le comptable M. X à s’acquitter d’une somme, non rémissible, arrêtée, eu égard aux circonstances de l’espèce, à cinq cents euros (500 €).

**Article 2** : Pour la deuxième charge, au titre de l’exercice 2009, il y a lieu, pour le présent manquement, d’obliger le comptable M. X à s’acquitter d’une somme non rémissible de deux cent cinquante euros (250 €).

**Article 3** : Pour la troisième charge, au titre de l’exercice 2009, il y a lieu, pour le présent manquement, d’obliger le comptable M. X à s’acquitter d’une somme non rémissible de deux cent cinquante euros (250 €).

**Article 4** : Pour la quatrième charge, au titre de l’exercice 2009, il y a lieu, pour le présent manquement, d’obliger le comptable M. X à s’acquitter d’une somme non rémissible de deux cent cinquante euros (250 €).

**Article 5** : Pour la cinquième charge, au titre de l’exercice 2009, il y a lieu, pour le présent manquement, d’obliger le comptable M. X à s’acquitter d’une somme non rémissible de deux cent cinquante euros (250 €).

**Article 6** : Pour la cinquième charge, au titre de l’exercice 2010, il y a lieu, pour le présent manquement, d’obliger le comptable M. X à s’acquitter d’une somme non rémissible de deux cent cinquante (250 €) euros au titre de l’exercice 2010.

Ces sommes ne peuvent faire l’objet d’une remise gracieuse en application du paragraphe IX de l’article 60 de la loi précitée.

----------

Fait et jugé en la Cour des comptes, première chambre, première section, le dix-sept mars deux mil quatorze. Présents : Mme Fradin, présidente, MM. de Mourgues, Ory-Lavollée, Feller et Chouvet, conseillers maîtres.

Signé : Fradin, président de section, 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 les 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**