COUR DES COMPTES

----------

PREMIERE CHAMBRE

----------

PREMIERE SECTION

----------

***Arrêt n° 71825***

Audience publique du 20 novembre 2014

Lecture publique du 4 mars 2015

DIRECTION REGIONALE DES FINANCES PUBLIQUES D’AUVERGNE ET DU DEPARTEMENT DU PUY-DE-DOME

Exercices 2007 à 2011

Rapport n° 2014-684-0

République Française,

Au nom du peuple français,

La Cour,

Vu les comptes de gestion pour les exercices 2007 à 2011, respectivement produits à la Cour par les trésoriers-payeurs généraux, MM. X, comptable en fonctions jusqu’au 7 septembre 2009, et Y, comptable intérimaire du 8 septembre 2009 au 26 avril 2010 ; puis par le directeur régional des finances publiques, M. Z, en fonctions à partir du 27 avril 2010 ;

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

Vu le code des juridictions financières, notamment ses articles L. 111-1, L. 142-1, R. 112-8 et R. 142-1 à R. 142-3 et 4 ;

Vu l’article 60 de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963, dans sa rédaction issue de l’article 90 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 ;

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique, applicable au moment des faits ;

Vu le décret n° 64-685 du 2 juillet 1964 modifié relatif à la constitution et à la libération du cautionnement exigé des comptables publics ; ensemble le décret n° 2008-228 du 5 mars 2008 modifié relatif à la constatation et à l’apurement des débets des comptables publics et assimilés qui lui a été substitué ;

Vu le décret n° 2006-1183 du 26 septembre 2006 relatif à la détermination du montant du cautionnement à constituer par les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, les comptables directs du Trésor et les huissiers du Trésor public ;

Vu le décret n° 85-730 du 17 juillet 1985 relatif à la rémunération des fonctionnaires de l’Etat et des fonctionnaires des collectivités locales régis respectivement par les lois n° 84-16 du 11 janvier 1984 et n° 84-53 du 26 janvier 1984 ;

Vu l’arrêté du 26 septembre 2006 relatif à la fixation du cautionnement des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, des comptables directs du Trésor et des huissiers du Trésor public, ensemble l’arrêté du 19 avril 2010 relatif à la fixation du cautionnement des directeurs régionaux, départementaux et spécialisés des finances publiques ;

Vu l’instruction codificatrice n° 87-128 PR du 29 octobre 1987 sur la comptabilité de l’État, ensemble les instructions qui l’ont modifiée ou complétée ;

Vu les circulaires du ministre du Budget des 30 septembre 2003, 1er avril 2010 et 22 juin 2011 relatives à la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l’État, ensemble les instructions codificatrices n° 03-060-B du 17 novembre 2003, n° 10-014-B du 2 avril 2010 et n° 11-017-B du 22 août 2011 de la direction générale de la comptabilité publique ayant le même objet ;

Vu la lettre du 28 février 2013 par laquelle le président de la Première chambre de la Cour des comptes a notifié au directeur régional des finances publiques d’Auvergne et du département du Puy-de-Dôme le contrôle de ses comptes pour les exercices 2005 à 2011 ;

Vu le réquisitoire à fin d’instruction de charges n° 2013-69 RQ-DB du 17 octobre 2013, notifié les 22 et 25 octobre suivants, ensemble les accusés de réception du directeur général des finances publiques du 25 octobre 2013, de M. X du 28 octobre 2013, de M. Y du 25 octobre 2013 et de M. Z du 28 octobre 2013 ;

Vu la lettre de M. X adressée à la Cour le 14 novembre 2014 ;

Vu le rapport à fin d’arrêt n° 2014-684-0 de M. Alain Levionnois ;

Vu les conclusions n° 650 du Procureur général de la République en date du   
15 octobre 2014 ;

Vu les lettres du 28 octobre 2014 informant MM. X, Y et Z de la tenue de l’audience publique du 20 novembre 2014, ensemble les accusés de réception de ces lettres datés du 29 octobre 2014 ;

Entendus en audience publique, MM. Alain Levionnois en son rapport oral et Christian Michaut, avocat général, en ses conclusions orales, MM. X, Y et Z n’étant ni présents ni représentés ;

Ayant délibéré hors la présence du rapporteur et du ministère public et après avoir entendu M. Chouvet, conseiller maître, en ses observations ;

**Première, deuxième et troisième charges**

*Sur l’existence d’un manquement aux obligations du comptable :*

Attendu que le Procureur général a relevé que des « indemnités temporaires et dégressives de restructuration » (ITDR) ont été payées, suite à des opérations de restructuration, durant les exercices 2008 à 2010, aux chefs de postes comptables non centralisateurs, sur le seul fondement d’une décision du ministère de l’économie, des finances et de l’industrie, du 21 juillet 2003 ;

Attendu que le Procureur général a également relevé que des « indemnités de restructuration » ont été payées, durant les exercices 2007 et 2009, à des agents des services déconcentrés conduits à changer de résidence administrative à la suite de restructurations sur le fondement de la décision susmentionnée ;

Attendu que par le réquisitoire susvisé, le Procureur général a considéré que les paiements susmentionnés pouvaient être présomptifs d’irrégularités et fonder la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X, à hauteur de 31 985 € au titre de l’exercice 2007 ; de 14 839,28 € au titre de l’exercice 2008, et de 32 136,21 € au titre de l’exercice 2009 ; de M. Y, à hauteur de 8 748,08 € au titre de l’exercice 2009 et de 6 712,50 € au titre de l’exercice 2010 ; et de M. Z à hauteur de 2 216,81 € au titre de l’exercice 2010 ;

Attendu que lors de l’instruction préliminaire, le comptable en fonctions a indiqué que « le dispositif d’accompagnement indemnitaire des opérations de restructuration du réseau a été appliqué uniquement sur les bases de la décision ministérielle du 21 juillet 2003 » ;

Attendu que seul M. X a produit des observations écrites par courrier du 14 novembre 2014, en notant d’une part que le rapporteur souligne que l’appréciation de la portée exacte de la jurisprudence Balme, concernant le contrôle du comptable public sur la légalité des décisions administratives est « délicate », et d’autre part que la décision en cause n’émane pas d’un « quelconque fonctionnaire », mais du ministre du budget ;

Attendu qu’aux termes de l’article 20 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée, « les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement, l’indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou règlementaire » ; que l’article 2 du décret du 17 juillet 1985 susvisé dispose que « les fonctionnaires mentionnés à l’article 1er ci-dessus ne peuvent bénéficier d’aucune indemnité autre que celles fixées par une loi ou un décret » ;

Attendu que l’instruction codificatrice n° 03-060-B du 17 novembre 2003, relative à la nomenclature des pièces justificatives des dépenses de l’Etat, prévoit, en son paragraphe 3.3.1.1 « Indemnités - Cas général » que doivent être fournis au comptable, à la date du paiement, la « décision d’attribution et l’état liquidatif et nominatif faisant référence au texte institutif de l’indemnité et à l’arrêté fixant le(s) taux en vigueur » ;

Attendu que les dispositions de l’instruction susmentionnée sont reprises sans changement notable dans l’instruction n° 10-014-B du 2 avril 2010, applicable à compter du 2 avril 2010 ;

Attendu que les comptables sont tenus d’exercer le contrôle de la validité de la créance sur les dépenses qu’ils prennent en charge sur le fondement de l’article 12, alinéa B, du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique ; que ce contrôle comprend l’exactitude des calculs de liquidation ainsi que la production des justifications en application de l’article 13 du même décret ;

Attendu qu’aux termes de l’article 37 du décret susmentionné, lorsque des irrégularités sont constatées à l’occasion du contrôle prévu à l’article 12, les comptables publics doivent suspendre les paiements et en informer l’ordonnateur ;

Attendu que s’il n’appartient pas aux comptables publics de se faire juges de la légalité des décisions administratives sur lesquelles sont fondés les paiements d’indemnités, ils doivent en revanche vérifier la référence, comme le prévoit la nomenclature, à des textes de nature à justifier le paiement desdites indemnités, ainsi que les conditions d’application desdits textes ;

Attendu que les décisions produites ne constituent pas les textes instituant les indemnités au sens de la nomenclature et des lois et réglements en vigueur ; qu’ainsi, en payant les sommes en question en l’absence de référence à un texte légal ou réglementaire instituant valablement les indemnités servies, et ne pouvant ainsi vérifier l’exactitude des calculs de liquidation, ils n’ont pas procédé aux diligences qui leur incombaient ;

Attendu ainsi qu’en payant les sommes litigieuses, MM. X, Y et Z ont manqué à leurs obligations de contrôle de validité de la créance telles qu’elles résultaient des articles 12 et 13 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 ;

Attendu qu’en application de l’article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables se trouve engagée dès lors qu'une dépense a été irrégulièrement payée ;

*Sur l’existence d’un préjudice financier pour le Trésor* :

Attendu que le 3ème alinéa du paragraphe VI de l’article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée dispose : « Lorsque le manquement du comptable aux obligations mentionnées au I a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné (…), le comptable a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels la somme correspondante » ;

Attendu que des paiements d’indemnités non prévues par un texte réglementaire ou législatif sont indus et par conséquent constitutifs d’un préjudice financier au détriment de la personne publique concernée ;

Attendu dès lors qu’il y a lieu de constituer débiteurs du Trésor, M. X à hauteur de 31 985 € sur sa gestion 2007, de 14 839,28 € sur sa gestion 2008 et de 32 136,21 € sur sa gestion 2009 ; M. Y à hauteur de 8 748,08 € au titre de sa gestion 2009 et de 6 712,50 € pour 2010 ; M. Z à hauteur de 2 216,81 € pour sa gestion 2010 ;

Attendu que le paragraphe VIII de l’article 60 de la loi du 23 février 1963 précitée prévoit que les débets portent intérêt au taux légal à compter du premier acte de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics ;

Attendu que MM. X, Z et Y ont accusé réception du réquisitoire le 28 octobre 2013 pour les deux premiers et le 25 octobre 2013 pour le dernier ; qu’il y a donc lieu de fixer à ces dates le point de départ du calcul des intérêts des débets prononcés par le présent arrêt au titre des première, deuxième et troisième charges ;

Attendu que les paiements en cause n’entraient pas dans une catégorie de dépenses faisant l’objet de règles de contrôle sélectif ;

**Quatrième charge**

*Sur l’existence d’un manquement aux obligations du comptable :*

Attendu que le Procureur général a relevé qu’une « indemnité exceptionnelle de reconversion », d’un montant de 4 385,20 €, a été payée en 2007 au profit d’un agent exerçant des fonctions de façonnage au département informatique de la trésorerie générale et muté sur un emploi administratif à compter du 1er septembre 2007 ;

Attendu que le Procureur général a également relevé que le règlement de cette indemnité est intervenu sur le seul fondement et selon les dispositions d’une note du directeur général de la comptabilité publique n° 1240 du 28 mars 2006 ;

Attendu que par le réquisitoire susvisé, le Procureur général a considéré, aux mêmes motifs que pour les charges n° 1 à 3, que le paiement susmentionné pouvait être présomptif d’irrégularité et fonder la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X, à hauteur de 4 385,20 € au titre de sa gestion 2007 ;

Attendu que M. X a produit des observations écrites par courrier du 14 novembre 2014, en notant d’une part que le rapporteur souligne que l’appréciation de la portée exacte de la jurisprudence Balme, concernant le contrôle du comptable public sur la légalité des décisions administratives est « délicate », et d’autre part que la décision en cause n’émane pas d’un « quelconque fonctionnaire », mais du ministre du budget ;

Attendu que, pour les raisons développées à propos des première, deuxième et troisième charges ci-dessus, ces observations ne sont pas de nature à exonérer M. X de sa responsabilité personnelle quant aux contrôles qu’il était tenu d’exercer ;

Attendu que M. X a ainsi, pour les mêmes motifs que ceux indiqués aux première, deuxième et troisième charges, manqué à ses obligations de contrôle de la validité de la créance telles qu’elles résultaient des articles 12 et 13 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 ;

*Sur l’existence d’un préjudice financier pour le Trésor* :

Attendu que le 3ème alinéa du paragraphe VI de l’article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée dispose : « Lorsque le manquement du comptable aux obligations mentionnées au I a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné (…), le comptable a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels la somme correspondante » ;

Attendu que des paiements d’indemnités non prévues par un texte réglementaire sont indus et par conséquent constitutifs d’un préjudice financier au détriment de la personne publique concernée ;

Attendu dès lors qu’il y a lieu de constituer M. X débiteur du Trésor, à hauteur de 4 385,20 € sur sa gestion 2007 ;

Attendu que le paragraphe VIII de l’article 60 de la loi du 23 février 1963 précitée prévoit que les débets portent intérêt au taux légal à compter du premier acte de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics ;

Attendu que M. X a accusé réception du réquisitoire le 28 octobre 2013 ; qu’il y a donc lieu de fixer à cette date le point de départ du calcul des intérêts du débet prononcé par le présent arrêt au titre de la quatrième charge ;

Attendu que le paiement en cause n’entrait pas dans une catégorie de dépenses faisant l’objet de règles de contrôle sélectif ;

**Cinquième charge**

*Sur l’existence d’un manquement aux obligations du comptable* :

Attendu que le Procureur général a relevé que, par note du directeur général des impôts du 17 juillet 2006, un dispositif financier de garantie des rémunérations et d’accompagnement indemnitaire à la mobilité en cas de réforme, a été arrêté par décision ministérielle du 20 décembre 2005, cette décision servant de fondement au paiement « de primes non pérennes », sous forme d’allocation complémentaire de fonctions, d’un montant de 34 470 € sur l’exercice 2008 ;

Attendu que par le réquisitoire susvisé, le Procureur général a considéré, aux mêmes motifs que pour les charges précédentes, que les paiements susmentionnés pouvaient être présomptifs d’irrégularités et fonder la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X, à hauteur de 34 470 € au titre de sa gestion 2008 ;

Attendu qu’aux termes de l’article 4 du décret n° 2002-710 du 2 mai 2002, instaurant l’allocation complémentaire de fonctions, celle-ci est versée selon « les valeurs annuelles de point et les taux de référence ainsi que les modalités d’attribution de l’allocation complémentaire de fonctions fixés par arrêtés conjoints du ministre de l’économie, des finances et de l’industrie, du ministre chargé du budget et du ministre de la fonction publique et de la réforme de l’Etat, établis par direction, par service ou par corps » et selon les modalités définies par les arrêtés ministériels du 2 mai 2002 ;

Attendu que M. X a produit des observations écrites par courrier du 14 novembre 2014, en notant d’une part que le rapporteur souligne que l’appréciation de la portée exacte de la jurisprudence Balme, concernant le contrôle du comptable public sur la légalité des décisions administratives est « délicate », et d’autre part que la décision en cause n’émane pas d’un « quelconque fonctionnaire », mais du ministre du budget ;

Attendu que ces observations ne sont pas de nature à exonérer M. X de sa responsabilité personnelle quant aux contrôles qu’il était tenu d’exercer ;

Attendu que M. X a, pour les mêmes motifs que ceux indiqués aux première, deuxième et troisième charges, manqué à ses obligations de contrôle de la validité de la créance telles qu’elles résultaient des articles 12 et 13 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 ;

*Sur l’existence d’un préjudice financier pour le Trésor* :

Attendu que le 3ème alinéa du paragraphe VI de l’article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée dispose : « Lorsque le manquement du comptable aux obligations mentionnées au I a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné (…), le comptable a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels la somme correspondante » ;

Attendu que le paiement d’indemnités non justifiées par les textes devant présider à leur établissement est indu et donc constitutif d’un préjudice financier au détriment de la personne publique concernée ;

Attendu dès lors qu’il y a lieu de constituer M. X débiteur du Trésor, à hauteur de 34 470 € sur sa gestion 2008 ;

Attendu que le paragraphe VIII de l’article 60 de la loi du 23 février 1963 précitée prévoit que les débets portent intérêt au taux légal à compter du premier acte de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics ;

Attendu que M. X a accusé réception du réquisitoire le 28 octobre 2013 ; qu’il y a donc lieu de fixer à cette date le point de départ du calcul des intérêts du débet prononcé par le présent arrêt au titre de la cinquième charge ;

Attendu que le paiement en cause n’entrait pas dans une catégorie de dépenses faisant l’objet de règles de contrôle sélectif ;

*Sur l’exercice 2011*

**Attendu enfin que la reprise des soldes de l’exercice 2011 n’ayant pas été constatée en balance d’entrée de l’exercice 2012, M. Z ne peut être déchargé pour sa gestion 2011 ;**

Par ces motifs,

**DECIDE :**

**En ce qui concerne M. X :**

**Article 1er**. - Première charge, exercice 2007

M. X est constitué débiteur du Trésor de la somme de trente et un mille neuf cent quatre vingt cinq euros (31 985 €) augmentée des intérêts de droit à compter du 28 octobre 2013 ;

Les paiements en cause n’entraient pas dans une catégorie de dépenses faisant l’objet de règles de contrôle sélectif.

**Article 2**. - Première charge, exercice 2008

M. X est constitué débiteur du Trésor de la somme de quatorze mille huit cent trente neuf euros et vingt-huit centimes (14 839,28 €), augmentée des intérêts de droit à compter du 28 octobre 2013 ;

Les paiements en cause n’entraient pas dans une catégorie de dépenses faisant l’objet de règles de contrôle sélectif.

**Article 3**. - Première charge, exercice 2009

M. X est constitué débiteur du Trésor de la somme de trente deux mille cent trente six euros et vingt et un centimes (32 136,21 €) augmentée des intérêts de droit à compter du 28 octobre 2013 ;

Les paiements en cause n’entraient pas dans une catégorie de dépenses faisant l’objet de règles de contrôle sélectif.

**Article 4**. - Quatrième charge, exercice 2007

M. X est constitué débiteur du Trésor de la somme de quatre mille trois cent quatre vingt cinq euros et vingt centimes (4 385,20 €) augmentée des intérêts de droit à compter du 28 octobre 2013 ;

Les paiements en cause n’entraient pas dans une catégorie de dépenses faisant l’objet de règles de contrôle sélectif.

**Article 5**. - Cinquième charge, exercice 2008.

M. X est constitué débiteur du Trésor de la somme de trente quatre mille quatre cent soixante dix euros (34 470 €) augmentée des intérêts de droit à compter du 28 octobre 2013 ;

Les paiements en cause n’entraient pas dans une catégorie de dépenses faisant l’objet de règles de contrôle sélectif.

**Article 6**. *-*La décharge de M. X pour 2007 à 2009 ne pourra être donnée qu’après apurement des débets à acquitter, fixés ci-dessus.

**En ce qui concerne M. Y:**

**Article 7**. - Deuxième charge, exercice 2009

M. Y est constitué débiteur du Trésor de la somme de huit mille sept cent quarante huit euros et huit centimes (8 748,08 €) augmentée des intérêts de droit à compter du 25 octobre 2013 ;

Les paiements en cause n’entraient pas dans une catégorie de dépenses faisant l’objet de règles de contrôle sélectif.

**Article 8**. - Deuxième charge, exercice 2010

M. Y est constitué débiteur du Trésor de de la somme de six mille sept cent douze euros et cinquante centimes (6 712,50 €) augmentée des intérêts de droit à compter du 25 octobre 2013 ;

Les paiements en cause n’entraient pas dans une catégorie de dépenses faisant l’objet de règles de contrôle sélectif.

**Article 9**. - La décharge de M. Y pour 2009 et 2010 ne pourra être donnée qu’après apurement du débet à acquitter, fixé ci-dessus.

**En ce qui concerne M. Z :**

**Article 10**. - Troisième charge, exercice 2010

M. Z est constitué débiteur du Trésor de la somme de deux mille deux cent seize euros et quatre vingt un centimes (2 216,81 €) augmentée des intérêts de droit à compter du 28 octobre 2013 ;

Les paiements en cause n’entraient pas dans une catégorie de dépenses faisant l’objet de règles de contrôle sélectif.

**Article 11**. - La décharge de M. Z pour 2010 ne pourra être donnée qu’après apurement du débet à acquitter, fixé ci-dessus.

Délibéré le vingt cinq novembre deux mil quatorze par M. Philippe GEOFFROY, président de section, présidant la séance, MM. Jean-Michel de MOURGUES, Bruno ORY-LAVOLLEE, Vincent FELLER et Jean-Christophe CHOUVET, conseillers maîtres.

En présence d’Annie LE BARON, greffière de séance.

Signé : Philippe Geoffroy, président de section, et Annie Le Baron, greffière.

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

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

Délivré par moi, secrétaire général

|  |
| --- |
| **Pour le secrétaire général**  **et par délégation,**  **le chef du greffe contentieux**  **Daniel Férez** |

Conformément aux dispositions de l’article R. 142-16 du code des juridictions financières, les arrêts prononcés par la Cour des comptes peuvent faire l’objet d’un pourvoi en cassation présenté, sous peine d’irrecevabilité, par le ministère d’un avocat au Conseil d’Etat dans le délai de deux mois à compter de la notification de l’acte. La révision d’un arrêt ou d’une ordonnance peut être demandée après expiration des délais de pourvoi en cassation, et ce dans les conditions prévues par l’article R. 142-15-I du même code.