

CONSEIL D'ETAT

Section du Contentieux
1, place du Palais-Royal
75100 PARIS CEDEX 01

Tél : 01 40 20 80 72
Fax : 01 40 20 88 86

Notre réf : N° 425542
(à rappeler dans toutes correspondances)

MINISTERE DE L'ACTION ET DES COMPTES
PUBLICS c/ PARQUET GENERAL PRES LA
COUR DES COMPTES
Affaire suivie par : Mme Prunet
Vos ref. : pierre-louis.mariel@dgifp.finances.gouv.fr
COPIE D'UNE DECISION

Monsieur,

Conformément aux dispositions du titre V du livre VII du code de justice administrative, j'ai l'honneur de vous adresser ci-joint copie de la décision rendue par le Conseil d'Etat le 6 décembre 2019.

Je vous prie de bien vouloir recevoir, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le Secrétaire du Contentieux



Stéphane Lardennois

N° 425542

REPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTRE DE L'ACTION ET DES
COMPTES PUBLICS

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Fanélie Ducloz
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(section du contentieux)

M. Louis Dutheillet de Lamothe
Rapporteur public

Sur le rapport de la 6ème chambre
de la section du contentieux

Séance du 22 novembre 2019
Lecture du 6 décembre 2019

Vu la procédure suivante :

Par un arrêt n° S 2018-2690 du 5 octobre 2018, la Cour des comptes a, notamment, constitué M. Pierre-Louis Mariel, directeur régional des finances publiques de Bretagne et du département d'Ille-et-Vilaine, débiteur du Trésor, au titre de la charge n° 6, de la somme de 113 275,33 euros, augmentée des intérêts de droit à compter du 27 novembre 2017.

Par un pourvoi et un mémoire en réplique, enregistrés les 20 novembre 2018 et 1^{er} août 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, le ministre de l'action et des comptes publics demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler, dans cette mesure, cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de dire que M. Mariel devra s'acquitter d'une somme non rémissible s'élevant au plus à 300 euros, en application du 2^{ème} alinéa de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963.

Il soutient que l'arrêt de la Cour des comptes qu'il attaque est entaché :

- d'une insuffisance de motivation, faute de répondre au moyen selon lequel le manquement qui est reproché au comptable public n'a pas causé de préjudice financier au Trésor dès lors que les dépenses trouvent leur fondement dans des marchés publics et sont la contrepartie de prestations dûment exécutées ;

- d'une erreur de droit en ce qu'il se fonde sur le seul fait que les paiements sont intervenus alors que leur montant était supérieur à la délégation consentie aux délégués de

l'ordonnateur pour estimer qu'ils étaient indus et pour retenir l'existence d'un préjudice financier pour le Trésor.

Par un mémoire en défense, enregistré le 10 juillet 2019, le procureur général près la Cour des comptes conclut au rejet du pourvoi. Il soutient que les moyens soulevés par le pourvoi ne sont pas fondés.

Le pourvoi a été communiqué à M. Pierre-Louis Mariel, qui n'a pas produit d'observations.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code des juridictions financières ;
- la loi n° 63-156 du 23 février 1963, modifiée par la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 ;
- le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Fanélie Ducloz, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Louis Dutheillet de Lamothé, rapporteur public ;

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes du I de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 de finances pour 1963, dans sa rédaction issue de l'article 90 de la loi du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, qui définit les obligations qu'il incombe au comptable public de respecter sous peine de voir sa responsabilité personnelle et pécuniaire engagée : *« Outre la responsabilité attachée à leur qualité d'agent public, les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables du recouvrement des recettes, du paiement des dépenses, de la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés aux différentes personnes morales de droit public dotées d'un comptable public, désignées ci-après par le terme d'organismes publics, du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités, de la conservation des pièces justificatives des opérations et documents de comptabilité ainsi que de la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'ils dirigent. / 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 ou que, par le fait du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers ou a dû rétribuer un commis*

d'office pour produire les comptes. / (...) ». Aux termes du VI du même article : « La responsabilité personnelle et pécuniaire prévue au I est mise en jeu par le ministre dont relève le comptable, le ministre chargé du budget ou le juge des comptes dans les conditions qui suivent. (...) / 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. / Lorsque le manquement du comptable aux obligations mentionnées au I a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné ou que, par le fait du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers ou a dû rétribuer un commis d'office pour produire les comptes, le comptable a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels la somme correspondante. / (...) ». Aux termes du IX du même article : « 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. / Les comptables publics dont la responsabilité personnelle et pécuniaire a été mise en jeu dans les cas mentionnés au troisième alinéa du même VI peuvent obtenir du ministre chargé du budget la remise gracieuse des sommes mises à leur charge. Hormis le cas de décès du comptable ou de respect par celui-ci, sous l'appréciation du juge des comptes, des règles de contrôle sélectif des dépenses, aucune remise gracieuse totale ne peut être accordée au comptable public dont la responsabilité personnelle et pécuniaire a été mise en jeu par le juge des comptes, le ministre chargé du budget étant dans l'obligation de laisser à la charge du comptable une somme au moins égale au double de la somme mentionnée au deuxième alinéa dudit VI. / (...) ». Aux termes de l'article 12 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, alors applicable : « 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 disponibilité des crédits ; / De l'exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent selon leur nature ou leur objet ; / De la validité de la créance dans les conditions prévues à l'article 13 ci-après ; / Du caractère libératoire du règlement. (...) ». Enfin, selon l'article 13 du même décret, alors applicable : « 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 réglementaires et la production des justifications. / En outre, dans la mesure où les règles propres à chaque organisme public le prévoient, les comptables publics vérifient l'existence du visa des contrôleurs financiers sur les engagements et les ordonnancements émis par les ordonnateurs principaux. / Les comptables publics vérifient également l'application des règles de prescription et de déchéance. ».

2. Les dispositions rappelées ci-dessus instituent, dans l'intérêt de l'ordre public financier, un régime légal de responsabilité pécuniaire et personnelle des comptables publics distinct de la responsabilité de droit commun. Lorsque le manquement du comptable aux obligations qui lui incombent 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 non rémissible. Lorsque le manquement du comptable a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné, le juge des comptes met en débet le comptable qui a alors l'obligation de verser de ses deniers personnels la somme correspondante. Il appartient ainsi au juge des comptes d'apprécier si le manquement du comptable a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné et, le cas échéant, d'évaluer l'ampleur de ce préjudice. Il doit, à cette fin, d'une part, rechercher s'il existait un lien de causalité entre le préjudice et le manquement à la date où ce dernier a été commis, et, d'autre part, apprécier le montant du préjudice à la date à laquelle il statue en prenant en compte, le cas échéant, des éléments postérieurs au manquement.

3. Pour déterminer si le paiement irrégulier d'une dépense par un comptable public a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné, il appartient au juge des comptes de vérifier, au vu des éléments qui lui sont soumis à la date à laquelle il statue, si la correcte exécution, par le comptable, des contrôles lui incombant aurait permis d'éviter que soit payée une dépense qui n'était pas effectivement due. Lorsque le manquement du comptable porte sur l'exactitude de la liquidation de la dépense et qu'il en est résulté un trop-payé, ou conduit à payer une dépense en l'absence de tout ordre de payer ou une dette prescrite ou non échue, ou à priver le paiement d'effet libératoire, il doit être regardé comme ayant par lui-même, sauf circonstances particulières, causé un préjudice financier à l'organisme public concerné. A l'inverse, lorsque le manquement du comptable aux obligations qui lui incombent au titre du paiement d'une dépense porte seulement sur le respect de règles formelles que sont l'exacte imputation budgétaire de la dépense ou l'existence du visa du contrôleur budgétaire lorsque celle-ci devait, en l'état des textes applicables, être contrôlée par le comptable, il doit être regardé comme n'ayant pas par lui-même, sauf circonstances particulières, causé de préjudice financier à l'organisme public concerné. Le manquement du comptable aux autres obligations lui incombant, telles que le contrôle de la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué, de la disponibilité des crédits, de la production des pièces justificatives requises ou de la certification du service fait, doit être regardé comme n'ayant, en principe, pas causé un préjudice financier à l'organisme public concerné lorsqu'il ressort des pièces du dossier, y compris d'éléments postérieurs aux manquements en cause, que la dépense repose sur les fondements juridiques dont il appartenait au comptable de vérifier l'existence au regard de la nomenclature, que l'ordonnateur a voulu l'exposer et, le cas échéant, que le service a été fait.

4. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que M. Pierre-Louis Mariel, directeur régional des finances publiques de Bretagne et du département d'Ille-et-Vilaine, a pris en charge trois mandats pour un montant total de 113 275,33 euros au titre de l'exercice 2011, sur le fondement d'un contrat de marché public et de bons de commande signés par des personnes habilitées à engager ces dépenses pour le compte de l'organisme public concerné, et correspondant à des prestations exécutées. Au titre de la charge n° 6, la Cour des comptes a relevé que ces paiements étaient intervenus alors que leur montant était supérieur à la délégation consentie aux délégués de l'ordonnateur. Elle a alors jugé que le paiement d'un mandat signé par un ordonnateur non habilité constituait une dépense indue, même en présence de service fait, que ne figurait au dossier aucune indication attestant de la volonté de l'ordonnateur compétent de consentir une délégation aux signataires à hauteur des montants réglés et que, ainsi, le manquement du comptable avait causé un préjudice au Trésor. Il résulte toutefois de ce qui a été dit au point 3 qu'en se fondant sur l'absence de volonté de l'ordonnateur d'accorder une délégation de signature aux signataires des ordres de payer pour caractériser l'existence d'un préjudice financier résultant des paiements en litige alors, d'une part, qu'il est constant que ces paiements correspondaient à des prestations exécutées sur la base d'un contrat de marché public et de bons de commande et, d'autre part, qu'était établie, par la production du contrat de marché public et des bons de commande, la volonté de l'ordonnateur d'exposer ces dépenses, la Cour a entaché son arrêt d'erreur de droit.

5. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen du pourvoi, que le ministre de l'action et des comptes publics est fondé à demander l'annulation de l'arrêt attaqué en tant que, par son article 10, il a constitué M. Mariel débiteur de la somme de 113 275,33 euros augmentée des intérêts de droit au titre de l'exercice 2011.

DECIDE :

Article 1^{er} : L'article 10 de l'arrêt de la Cour des comptes du 5 octobre 2018 est annulé.

Article 2 : L'affaire est renvoyée, pour cette mesure, à la Cour des comptes.

Article 3 : La présente décision sera notifiée au ministre de l'action et des comptes publics et au parquet général près la Cour des comptes.

Copie en sera adressée et à M. Pierre-Louis Mariel.

Délibéré à l'issue de la séance du 22 novembre 2019 où siégeaient : M. Jean-Denis Combrexelle, président de la section du contentieux, présidant ; M. Alain Ménéménis, M. Rémy Schwartz, M. Jacques-Henri Stahl, présidents adjoints de la section du contentieux ; Mme Christine Maugué, Mme Pascale Fombeur, M. Guillaume Goulard, M. Mattias Guyomar, M. Fabien Raynaud, M. Christophe Chantepy, M. Pierre Collin, M. Nicolas Boulouis, Mme Maud Vialettes, présidents de chambre ; Mme Sophie-Justine Lieber, conseiller d'Etat et Mme Fanélie Ducloz, maître des requêtes en service extraordinaire-rapporteur.

Lu en séance publique le 6 décembre 2019.

Le président :
Signé : M. Jean-Denis Combrexelle

Le rapporteur :
Signé : Mme Fanélie Ducloz

Le secrétaire :
Signé : M. Stéphane Lardennois

La République mande et ordonne au ministre de l'action et des comptes publics, en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

Pour expédition conforme,

Pour le secrétaire du contentieux, par délégation :



The image shows a circular official seal of the Conseil d'Etat, Section du Contentieux. The seal is partially obscured by a large, handwritten signature in black ink. The signature is written over the seal and extends to the left. The seal itself contains the text 'Conseil d'Etat' at the top and 'Section du Contentieux' at the bottom, with a central emblem.