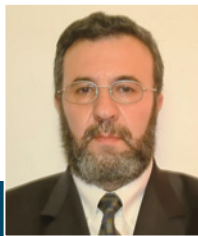


# Chronique de jurisprudence financière



Jean-Luc GIRARDI  
Conseiller maître  
à la Cour des comptes



Pierre ROCCA  
Conseiller maître  
à la Cour des comptes

## Les Chambres régionales et territoriales des comptes 2018

### Présentation

Cette deuxième chronique consacrée aux jugements de 2018 met en évidence deux thèmes de vérification communs aux CRTC, l'un en recettes s'agissant du recouvrement sur débiteurs publics, l'autre parfois en recettes parfois en dépenses s'agissant des admissions en non-valeur.

L'absence de recouvrement sur des débiteurs *a priori* solvables est effectivement un sujet de préoccupation, sachant qu'une simple lettre suffit, en principe, à interrompre la déchéance quadriennale prévue par la loi du 31 décembre 1968 et, accessoirement, la prescription de l'action en recouvrement prévue par l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT). En effet, depuis l'arrêt de principe *Centre hospitalier de l'Ouest guyanais* (V. référence *infra*), il faut considérer que, si la prescription de l'action en recouvrement est fixée par le CGCT « *quelle que soit la nature privée ou publique du redevable* », les actes interruptifs ne peuvent être que ceux prévus par la loi du 31 décembre 1968 lorsque le redevable est un débiteur public. L'examen des décisions en la matière conduit à réitérer la recommandation que ces lettres soient adressées avec demande d'avis de réception, le juge des comptes ne se contentant pas (ou plus) de simples déclarations du comptable même appuyées de copies d'écrans Hélios. Heureusement, le comptable peut apporter la preuve qu'il a effectué cette diligence minimale quand le débiteur public est son directeur départemental des finances publiques (V. *infra*). Sans doute le pourrait-il aussi s'agissant des autres débiteurs publics qui se doivent d'être de bonne foi, en les interrogeant pour qu'ils confirment avoir bien reçu les courriers en question. À terme, il serait sans doute souhaitable que soit envisagée la dématérialisation de la conservation des actes de recouvrement, y compris les accusés de réception. Enfin, il convient également de rappeler que, lorsque le débiteur

public relève des dispositions du CGCT, le juge des comptes peut, conformément à une jurisprudence très ancienne, considérer que les diligences du comptable n'ont pas été suffisantes s'il n'a pas entamé la procédure d'inscription et/ou de mandatement d'office de la dépense auprès de la CRC ou du préfet.

S'agissant du second thème, les jugements sélectionnés concernent à nouveau la question de savoir si un grief relatif à l'absence d'une délibération admettant des créances en non-valeur, parfaitement fondé au regard du respect de la liste des pièces justificatives, constitue une charge en dépenses ou en recettes, notamment lorsque ces admissions en non-valeur concernent l'effacement des créances, c'est-à-dire un cas où il semble difficile d'imputer l'absence de recouvrement au comptable. Au vu de ces nouvelles décisions, force est de constater que cette question divise non seulement le siège mais aussi le ministère public. Nous rappellerons simplement que, selon la définition donnée par le décret GBCP (comme auparavant par le RGCP), « *Le paiement est l'acte par lequel une personne morale mentionnée à l'article 1<sup>er</sup> se libère de sa dette* » (article 33 des deux décrets). Par un arrêt du 14 juin 2018, *Commune de Niort*, n° S2018-1602, se prononçant sur la nature d'une dépense relative à une subvention à un budget annexe sans délibération, la Cour des comptes a ainsi conclu au non-lieu car « *le mandat incriminé n'a pas eu pour objet de libérer la commune d'une dette ou d'un engagement à l'égard d'une personne morale distincte et ne s'est pas traduit par un flux monétaire qui serait sorti du périmètre financier de ladite collectivité* ». Cette réitération de la jurisprudence *Maison des enfants de Meaux* (C. comptes, 25 octobre 2001, *Recueil* p. 83), nous conduira à continuer de classer les jugements de l'espèce en recettes et non pas en dépenses.

## I – Les jugements relatifs au recouvrement des recettes

### A. Débiteurs décédés

**1. CRC PAYS DE LA LOIRE, 6 juin 2018, Centre intercommunal d'action sociale (Vendée), n° 2018-008**

**Recouvrement – Déclaration de créances – Prescription**

La charge n° 1 reprochait aux comptables l'absence de recouvrement d'un titre émis en novembre 2009 à l'encontre d'un redevable décédé en octobre de la même année.

Le jugement rappelle que « le comptable doit procéder, au décès du débiteur, à l'inscription de sa créance auprès de la succession, afin de la recouvrer selon les modalités prévues notamment aux articles 792 et 796 du code civil; qu'en particulier les créanciers de la succession déclarent leurs créances en notifiant leur titre au domicile élu de la succession; que faute de déclaration dans un délai de quinze mois à compter de la publicité donnée à l'acceptation de la succession, prévue à l'article 788 du même code, les créances non assorties de sûretés sur les biens de la succession sont éteintes à l'égard de celle-ci; qu'en cas de vacance de la succession, soit que les héritiers ne se soient pas fait connaître, soit qu'ils aient refusé la succession ou qu'aucun héritier ne soit connu, il appartient à tout créancier de saisir le juge conformément aux dispositions de l'article 809-1 dudit code pour que la curatelle de la succession vacante soit confiée à l'autorité administrative chargée du domaine, aux fins de régler la dette; ».

Faute de preuve d'une déclaration de la créance auprès du notaire chargé de la succession et de réserve de sa part, le comptable en poste lorsque la créance a été éteinte est jugé responsable de l'absence de recouvrement, cette date « étant postérieure de plus de huit mois à la première date de passation de services en sa qualité d'intérimaire et de plus de deux mois en sa qualité de titulaire ».

**2. CRC CENTRE - VAL DE LA LOIRE, 26 juillet 2018, Hôpital local de Selles-sur-Cher (Loir-et-Cher), n° 2018-0009**

**Recouvrement – Déclaration de créances – Insuffisance de fonds**

En réponse à la charge n° 1, le comptable était dans l'incapacité d'apporter la preuve de la déclaration de créance auprès du notaire chargé de la succession d'un redevable décédé.

La chambre estimait que « la dispersion ou la destruction des pièces comptables décidée à la suite de la fermeture du poste comptable de Selle-sur-Cher ne peut exonérer le comptable de sa responsabilité en matière de recouvrement ».

Elle prononce néanmoins un non-lieu par suite de la production par l'office notarial « d'un relevé attestant que des diligences ont permis la prise en compte des créances détenues par l'hôpital local de Selles-sur-Cher mais que l'insuffisance d'actifs comme l'absence d'héritier acceptant la succession ont empêché qu'elles soient honorées ».

### B. Débiteurs publics

**3. CRC ÎLE-DE-FRANCE, 27 avril 2018, Commune de Palaiseau (Essonne), n° 2018-0013**

**Recouvrement – Débiteur public – Prescription quadriennale**

Les trois premières charges reprochaient au comptable l'absence de recouvrement de titres émis à l'encontre d'une autre commune.

S'agissant de la première charge, un non-lieu est prononcé car « le titre n° 3496/2007 de 692,75 € a été contesté par le débiteur, la ville de Massy, au motif qu'il n'existait pas de convention entre les deux communes pour les frais d'accueil des enfants, objet de la créance; que les poursuites ont été suspendues, après une dernière mise en demeure le 29 février 2008, jusqu'à l'annulation du titre le 29 novembre 2017, au motif de l'absence de convention entre les deux communes; ».

Un débet est, en revanche, prononcé s'agissant des deux autres charges, bien que le comptable ait précisé « que les titres donnèrent lieu, après une première mise en demeure infructueuse du 30 mai 2008, à des mises en demeure automatiques entre le 3 janvier 2012 et le 24 avril 2017, renouvelées tous les 3 mois; ». La chambre a en effet estimé que « le recensement de l'historique des diligences menées par le comptable public en vue du recouvrement d'une créance restant à recouvrer, mentionné sur une capture d'écran et imprimé, qui consiste en des données issues de l'application informatique Hélios, ne peut se voir reconnaître de valeur probante dès lors qu'il ne constitue pas la démonstration de la réalisation effective, régulière, complète et opérante des diligences recensées; que par suite, en l'absence de preuves de diligences interrompant la prescription de recouvrement des titres n° 853 et n° 4325, arrivée respectivement les 22 mai 2012 et 31 décembre 2011, M. Z..., comptable en fonctions, a commis un manquement de nature à engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire pour un montant de 6 977,66 € au titre de l'exercice 2011 et de 989,59 € au titre de l'exercice 2012; ».

V. également, même CRC, 27 avril 2018, Communauté d'agglomération Plaine-Commune, n° 2018-0014, et, même date, Commune de Villejuif, n° 2018-0016.

**Référence : C. comptes, 30 mai 2013, Centre hospitalier de l'Ouest Guyanais,**

**n° 66956, s'agissant de l'exigence d'une preuve de réception des actes interruptifs de la prescription en ce qui concerne des débiteurs publics, même ceux qui n'ont pas, en principe, à être notifiés avec demande d'avis de réception.**

**4. CRC HAUTS-DE-FRANCE, 14 juin 2018, Communauté de communes du Liancourtois (Oise), n° 2018-0026**

**Recouvrement – Débiteur public – Prescription quadriennale**

Il était reproché au comptable « d'avoir laissé se prescrire, en l'absence de diligences appropriées, et après l'avoir pris en charge le 31 décembre 2009, le titre de recettes n° 63 d'un montant de 4 173,22 € correspondant à des avances sur frais d'affranchissement consenties par la communauté de communes du Liancourtois au bénéfice de la direction départementale des finances publiques de l'Oise ».

Le comptable apportant la preuve que la facture récapitulant les frais d'affranchissement a été transmise à la direction départementale des finances publiques de l'Oise, « avec date certaine de réception au 3 août 2010 » et que « des courriers électroniques de relance sur le même objet, datés des 28 mars 2014, 8 avril 2014, 12 et 23 juin 2014, 25 et 29 septembre 2014, 7 octobre 2014 et 4 mars 2015, ont été échangés entre le poste comptable et la direction départementale des finances publiques de l'Oise », la chambre prononce un non-lieu au motif que ces actions ont interrompu la prescription prévue par l'article L. 1617-5 du CGCT.

Elle n'en constate pas moins : « que la direction départementale des finances publiques de l'Oise a reçu, dès 2010, toutes les justifications qu'elle avait demandées pour s'assurer du bien-fondé de sa dette; qu'elle ne l'a jamais contestée; qu'elle n'a cependant pris aucune mesure pour procéder à son paiement; ».

V. également, même CRC, 28 juin 2018, Centre hospitalier de Somain, n° 2018-0027, s'agissant de créances sur une caisse primaire d'assurance maladie et sur le CNASEA.

**5. CRC PAYS DE LA LOIRE, 27 juin 2018, Centre intercommunal d'action sociale du Pays des Essarts (Vendée), n° 2018-010**

**Recouvrement – Débiteur public – Prescription quadriennale**

Au titre de la première charge, il était reproché au comptable « un défaut de diligences effectuées pour procéder au recouvrement des titres de recettes n° 24 et n° 252, pour des montants respectifs de 902,72 € et 150,30 €, du conseil départemental de la Vendée pris en charge le 4 mai 2009 pour un montant total de 1 053,02 € ».

La chambre rappelle que l'instruction codificatrice n° 11-022-MO du 16 décembre 2011 relative au recouvrement des recettes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, mentionne que : « La prescription est également interrompue par l'exercice d'une mesure d'exécution forcée ou la notification d'une mise en demeure de payer dans la mesure où le comptable peut apporter la preuve de cette dernière. Une relance sous pli simple n'interrompt pas la prescription. Sont prescrites, dans le même délai et sous la même réserve, les créances sur les établissements publics dotés d'un comptable public. » Or le comptable mis en cause et le comptable en fonctions avaient confirmé « l'absence de preuves d'éventuelles diligences de recouvrement ».

La chambre rappelle au surplus que : « le conseil départemental est un débiteur public qui, par définition est solvable; qu'ainsi le comptable aurait dû demander au préfet du département de la Vendée de recourir à la procédure de mandatement d'office ou saisir la chambre régionale des comptes d'une demande d'inscription d'office des crédits nécessaires à l'acquittement de la créance; ». Constatant que la prescription prévue par la loi du 31 décembre 1968 a été acquise au département sous la gestion en jugement du comptable, elle prononce un débet. N.B. : V. l'arrêt précité *Centre hospitalier de l'Ouest Guyanais* ainsi que la présentation ci-avant s'agissant de la combinaison des prescriptions prévues par la loi de 1968 et le CGCT.

**Référence : CRC Île-de-France, 30 décembre 1986, Commune de Breuillet, n° 86-716J, premier jugement à avoir relevé que, à l'égard du patrimoine des collectivités locales et des établissements publics locaux, insaisissable selon les voies d'exécution ordinaires, les comptables disposent de voies d'exécution administratives, notamment des procédures d'inscription et de mandatement d'office, à l'époque prévues par les articles 11 et 12 de la loi du 2 mars 1982.**

### C. Prêts et avances

**6. CRC PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR, 7 juin 2018, Commune de La Valette du Var (Var), n° 2018-0022**

#### Avances – Paiement – Recouvrement

Dans la présente espèce, la responsabilité du comptable a été recherchée pour le paiement irrégulier d'avances à une SEM en 2013.

Nous citons, néanmoins, ce jugement parmi les jugements en recettes car il explique très bien que les exigences de la liste des pièces justificatives en matière de prêts et avances ont, en fait, pour objet de faciliter leur recouvrement.

Le jugement est d'ailleurs en partie fondé sur le fait que, à la date de l'audience

publique, toutes les sommes avancées n'étaient toujours pas remboursées, alors que le délai pour ce faire, initialement fixé au 31 août 2013, était dépassé.

**Référence : C. comptes, 30 octobre 2008, Région Rhône-Alpes, n° 52879, Recueil p. 61, s'agissant de l'absence de recouvrement de prêts à remboursement différé à des entreprises ultérieurement déclarées en redressement ou liquidation judiciaire.**

### D. Admission en non-valeur de créances devenues irrécouvrables

**7. CRC NOUVELLE-AQUITAINE, 15 mai 2018, Centre hospitalier de Saint Cyr de Villeneuve-sur-Loir (Loir-et-Garonne), n° 2018-008**

#### Recouvrement – Admission en non-valeur – Pièces justificatives – Paiement irrégulier

Au titre de la première charge, le réquisitoire mettait en jeu la responsabilité du comptable au motif qu'à l'appui de deux mandats d'admission en non-valeur figurait un état signé par le comptable mais pas la décision du directeur admettant ces non-valeurs ainsi qu'un état précisant pour chaque titre le montant admis, comme prévu par la liste des pièces justificatives.

Le comptable arguait du fait que « la signature du bordereau de mandat vaut décision de l'ordonnateur, car ladite signature emporte certification du service fait et qu'une liste des créances admises en non-valeur n'est pas nécessaire car elle ferait double emploi avec la liste du comptable, validée par l'ordonnateur ». Il affirmait, en outre, que les admissions en non-valeur étaient « régulières et justifiées, nonobstant un éventuel problème de forme ».

La chambre juge : « que l'admission en non valeurs de créances recouvrées ne se confond pas avec les opérations et diligences de recouvrement proprement dites; que ces opérations d'admission en non valeurs sont des opérations d'ordre non budgétaire qui n'impliquent aucun décaissement; que le réquisitoire ne recherchait pas une éventuelle responsabilité du comptable par requalification des faits en annulation de titres ou en remise gracieuse afin de s'assurer de la réalité des diligences effectuées par le comptable aux fins de recouvrement desdits titres; que dès lors, en l'absence de manquant en caisse démontré, il n'y a pas lieu à mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X... ».

**8. CRC HAUTS-DE-FRANCE, 17 mai 2018, Commune de Creil (Oise), n° 2018-0021**

#### Recouvrement – Admission en non-valeur – Pièces justificatives – Paiement irrégulier

Au titre de la charge n° 2, le réquisitoire mettait en jeu la responsabilité du comptable « pour avoir pris en charge et payé les mandats repris au tableau en annexe 2, imputés au compte 6542 « Pertes sur créances irrécouvrables - créances éteintes » au motif de

créances éteintes dans le cadre de procédures de surendettement, sans disposer de l'ensemble des pièces justificatives requises pour la prise en charge d'une admission en non-valeur ». Il était estimé que : « l'effacement des créances résulte d'une décision prononcée par une autorité extérieure à la collectivité qui est alors tenue de le constater; que selon l'instruction comptable n° 11-022-MO du 16 décembre 2011 relative au recouvrement des recettes des collectivités territoriales et établissements publics locaux, dans le cadre de l'effacement de créances à la suite d'une décision de justice, « il convient de traiter l'effacement comme une admission en non-valeur »; ».

Le comptable expliquait que : « en l'absence de dispositions expresses de l'annexe I du code général des collectivités territoriales », il s'était « référé à une dépense similaire », savoir la rubrique 1511 « Décisions de justice rendues par des juridictions administratives ou civiles », pour lesquelles la pièce justificative est « la copie de la décision de justice exécutoire ou le cas échéant, décision d'abandon de l'instance ou transaction. Le cas échéant, décompte portant référence à la décision de justice. »

La chambre constate que le comptable fait référence à une rubrique qui n'existait pas à la date des paiements et considère qu'il devait, conformément à l'instruction précitée, se référer à la rubrique relative aux admissions en non-valeurs qui prévoit la production d'une décision de l'assemblée délibérante. Le comptable et l'ordonnateur confirmant l'inexistence d'une telle délibération, elle conclut à un manquement sans préjudice.

On notera que la chambre fixe à seulement 1,00 € le montant de la somme irrécouvrable mise à la charge du comptable.

**9. CRC BRETAGNE, 25 juin 2018, Commune de Redon (Ille et Vilaine), n° 2018-0005**

#### Recouvrement – Admission en non-valeur – Pièces justificatives – Paiement irrégulier

Au titre de la charge n° 2, le réquisitoire estimait que le comptable aurait manqué à ses obligations de contrôle de la validité de la dépense résultant de mandats d'admission en non-valeur, en l'absence de la délibération prévue par la liste des pièces justificatives des dépenses du secteur local.

La dépense en question avait été imputée au compte 6542 « Créances éteintes » et le comptable soutenait que : « l'effacement des dettes étant ordonné par le juge, soumettre le constat de la disparition de la créance dans les comptes de la collectivité à une délibération contreviendrait au principe du respect de l'autorité de la chose jugée ».

Comme dans les autres espèces retenues, la chambre rappelle, cependant, que l'instruction codificatrice du 16 décembre 2011 dit : « Le traitement du surendettement (...)



1.7 La portée de l'effacement des créances (...) Afin de traduire au mieux cette situation particulière sans équivaler dans le secteur public local, il convient de traiter l'effacement comme une admission en non-valeur. Une délibération de la collectivité est nécessaire pour valider les états de non-valeur présentés par le comptable à concurrence des sommes effacées. »

Le procureur financier estimait que la charge pouvait être abandonnée au motif qu'il avait recherché la responsabilité du comptable en dépenses pour une opération d'ordre et non pas pour un paiement. Au terme d'un long et argumenté développement tendant à contredire l'opinion que la dépense en cause serait une opération d'ordre, la chambre conclut au manquement mais pas au préjudice financier.

## II – Les jugements relatifs au paiement des dépenses

### A. Absence de pièces justificatives

**10. CRC NORMANDIE, 7 août 2018, Commune d'Yvetot (Seine-Maritime), n° 2018-15**

*Pièces justificatives – Validité de la créance – Honoraires d'avocat*

Au titre de la charge n° 3, il était reproché au comptable d'avoir « payé des factures d'honoraires d'avocats pour un montant total de 1 986,11 euros, pour la « défense à procédure pénale devant le Tribunal Correctionnel de Paris » de M. X..., maire d'Yvetot, au vu des mandats 3934 et 5122 des 22 septembre et 26 novembre 2015 », sans « avoir disposé de la délibération autorisant la prise en charge de tels frais, prévue au point 1 de la rubrique 328 « Remboursement des frais exposés par les élus pour leur défense » de la nomenclature des pièces justificatives ».

La chambre est particulièrement complète dans son analyse du manquement considérant en particulier que la délibération exigée par la liste des pièces justificatives, en application de l'article L. 2123-34 du CGCT, ne doit pas être confondue avec celle qui autorise le maire, au titre des articles L. 2122-22 et L. 2122-23 du CGCT à défendre la commune, chaque fois que les intérêts de celle-ci sont en cause. Elle conclut donc que la décision du maire « décidant la prise en charge des frais engagés pour sa propre défense, ne saurait se substituer à une décision collégiale du conseil municipal prise à cet effet ».

Elle considère, néanmoins, qu'il n'y a pas préjudice au motif « que l'article L. 2123-34 du code général des collectivités territoriales précité prévoit que « la commune est tenue d'accorder sa protection au maire... lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère de faute déta-

chable de l'exercice de ses fonctions » ; qu'ainsi la dépense résultant de la protection fonctionnelle du maire d'Yvetot pour suivi pour diffamation était due ; ».

Le montant de la somme laissée à la charge du comptable est d'ailleurs modulé « eu égard à la nature même de la dépense, à son caractère isolé et à sa relative modicité ».

### B. Pièces justificatives insuffisantes

**11. CRC BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ, 29 mars 2018, Commune de Dijon (Côte-d'Or), n° 2018-001**

*Pièces justificatives – Validité de la créance – Marchés publics – Contrat*

Le présent jugement présente l'intérêt d'examiner pratiquement tous les cas possibles s'agissant de la nécessité pour le comptable d'exiger la production d'un contrat écrit ou d'un certificat de l'ordonnateur pour accepter un paiement appuyé uniquement de factures. Il fait par ailleurs une stricte application de la jurisprudence sur les nombreux appels que suscite cette question (V. le commentaire ci-après).

En ce qui concerne trois des mandats visés par le réquisitoire, chacune des factures était d'un montant inférieur au seuil de l'écrit. La chambre constate cependant que le premier mandat était appuyé non seulement d'une facture mais aussi d'un ordre de service mentionnant un montant total supérieur au seuil. En l'absence de justification d'un lien contractuel, elle en déduit l'existence d'un manquement et d'un préjudice.

Pour deux autres mandats, elle écarte la responsabilité du comptable pour le premier dont le montant était inférieur au seuil car « il est constant qu'à la date du paiement du premier mandat, d'un montant de 3 000 € HT, M. X... ne disposait d'aucun élément lui permettant de connaître le montant total des prestations de la société Y... ». Elle la retient, en revanche, s'agissant du second qui était d'un montant supérieur au seuil.

S'agissant de trois autres mandats, tous supérieurs au seuil, elle retient le manquement mais pas le préjudice dans la mesure où des pièces justificatives suffisantes ont été produites en cours d'instruction.

Enfin, s'agissant des deux derniers mandats, chacun étant d'un montant supérieur au seuil, la chambre retient manquement et préjudice en l'absence de production de pièces justifiant l'existence d'un lien contractuel.

N.B. : Le présent jugement laisse présumer que, après plusieurs arrêts d'appel, les CRTC vont finir par admettre que le contrôle juridictionnel des comptes n'a plus aucun rôle à jouer en matière de prévention des infractions aux règles de la commande publique. Après la décision CCAS de Polaincourt (V. ci-après en références),

elles avaient cru déceler qu'il subsistait une obligation du comptable de vérifier le respect du seuil de l'écrit, qui n'est d'ailleurs pas un seuil de passation puisqu'aucune procédure n'est imposée, mais un seuil de preuve de l'existence d'un acte juridique, équivalent à celui prévu par l'article 1359 du code civil (V. jugement *Commune de Rumilly*). Plusieurs arrêts de la Cour ont cependant admis que le comptable n'a pas à vérifier le dépassement de ce seuil si « aucune facture prise individuellement » ne le dépasse, même dans le cas où plusieurs factures émanant du même fournisseur et concernant les mêmes prestations lui ont été produites le même jour (arrêt d'appel *SIVU des rives de l'Elorn*).

Dans l'immédiat, cette mansuétude tient à une mention d'une note de bas de page dans la nomenclature des pièces justificatives des dépenses du secteur local de 2007 qui précisait que : « La dépense est présentée sur la seule responsabilité de l'ordonnateur, selon l'une des sous-rubriques décrites dans la présente rubrique numéro 4 ». Comme rien, sauf exception, ne permet de savoir quelle sous-rubrique l'ordonnateur a choisi, le Conseil d'État en avait déduit qu'il appartenait, dans ce cas, au comptable de lui demander un certificat attestant qu'il avait passé un contrat oral. La Cour considère pour sa part que, si seules des factures ne faisant aucune référence à un écrit et inférieures au seuil sont produites à l'appui des mandats, c'est-à-dire en quelque sorte si le fractionnement a été bien organisé, « la comptable a pu valablement considérer que l'ordonnateur entendait se référer à la sous-rubrique 425 « Autres prestations » relative aux paiements sur mémoires ou factures et non pas à la sous-rubrique 423 « Prestations fixées par contrat » qui prévoyait que « Tout contrat mentionné dans une pièce justificative (facture, ...) doit être produit à l'appui du mandat » ; qu'elle n'avait donc pas besoin de demander à l'ordonnateur de produire un certificat administratif attestant de l'existence d'un contrat verbal ; » (arrêts d'appel *SYMORESCO* et *CCAS de Niort*).

Il restera à confirmer que la même mansuétude pourra être admise s'agissant de paiements effectués sous l'empire de la nomenclature de 2016 qui utilise la formule suivante : « Le représentant du pouvoir adjudicateur est responsable de la computation des seuils prévus par la réglementation relative aux marchés publics notamment au regard du caractère de similitude et d'homogénéité des prestations ou, s'agissant des travaux, de l'ensemble des dépenses concourant à une même opération ». En première analyse, cette formulation a l'intérêt de rappeler ses obligations à l'ordonnateur s'il ne veut pas être soupçonné d'avoir commis le délit de favoritisme. Mais elle ne dit rien de la responsa-

bilité du comptable. Elle ne semble même pas de nature à lui éviter le risque pénal de complicité, voire de recel. Il est vrai qu'il était difficile d'être plus précis dans un texte qui a pour but fondamental de normaliser les relations entre ordonnateur, comptable et juge des comptes, en mentionnant clairement que, si le comptable n'a pas (ou plus depuis le début des années 2000) à computer les seuils du point de vue de sa responsabilité personnelle et pécuniaire, il reste soumis aux dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale et que, en tant que comptable de l'État, il conserve un devoir d'alerte de sa hiérarchie s'agissant des irrégularités qu'il est appelé à connaître (V. l'instruction n° 10-020-MO du 6 août 2010 sur le devoir d'alerte dans le secteur public local).

**Références :** CE, 8 février 2012, CCAS de Polaincourt, n° 340698, Recueil p. 203, CRC Auvergne, Rhône-Alpes, 6 novembre 2012, Commune de Rumilly, GFP n° 11-2013, p. 78; C. comptes, 26 octobre 2017, SIVU des rives de l'Elorn, n° S-2017-2793, GFP n° 07-10/2017, p. 154; 22 février 2018, CCAS de Souillac, n° S 2018-0318; 18 octobre 2018, Syndicat mixte ouvert de restauration collective (SYMORESCO), n° S 2018-2705; 8 novembre 2018, CCAS de Niort, n° S 2018-3132.

**12. CRC PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR, 14 mai 2018, Commune de Menton (Alpes-Maritimes), n° 2018-0016**

**13. CRC AUVERGNE-RHÔNE-ALPES, 5 juin 2018, Commune de Chatel Guyon (Puy-de-Dôme), n° 2018-0014**

**14. CRC ÎLE-DE-FRANCE, 13 juillet 2018, Commune de Fresnes (Val-de-Marne), n° 2018-0211, charge n° 3**

*Pièces justificatives – Validité de la créance – IHTS*

Le premier et le troisième jugement examinaient un grief formulé pour dépassement de la limite du contingent mensuel de 25 heures fixée par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS). L'article 6 de ce décret prévoit, en effet, que ce contingent ne peut être dépassé que « lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, (...) sur décision du chef de service qui en informe immédiatement les représentants du personnel au comité technique compétent » ou « après consultation du comité technique ministériel ou du comité technique d'établissement, pour certaines fonctions dont la nature est précisée par arrêté conjoint des ministres chargés du budget, de la fonction publique et du ministre concerné ». La liste des pièces justificatives des dépenses du secteur local en déduit la nécessité (pour le moins minimale) de produire « Le cas échéant, décision justifiant le dépassement du contingent

*mensuel autorisé* » (conformément au sens donné par le préambule aux termes « le cas échéant » et « décision »).

Dans le cas de la commune de Menton, le réquisitoire relevait que le conseil municipal avait bien fixé la liste des emplois autorisés à dépasser le contingent réglementaire mais que les emplois des quatre agents bénéficiaires n'y figuraient pas. Au vu des explications et des pièces fournies par le comptable et par l'ordonnateur, notamment « un organigramme en vigueur au moment des faits, validé par le comité technique du 27 novembre 2012 », le ministère public et la chambre reconnaissent que : « les quatre agents concernés exerçaient bien, au moment des paiements litigieux, des fonctions pouvant justifier le dépassement du contingent mensuel d'heures supplémentaires telles que le prévoyait la délibération du conseil municipal précitée du 25 mars 2010; que ces explications et pièces produites en réponse au réquisitoire sont recevables; ». Un non-lieu est donc prononcé.

Dans le cas de la commune de Fresnes, la comptable reconnaissait n'avoir disposé d'aucune décision justifiant du dépassement du contingent mensuel autorisé d'heures supplémentaires, pour chacun des agents concernés. La chambre explique « que contrairement à ce que soutient l'ordonnateur, les différents décomptes détaillés établis pour chaque agent concerné et nécessaires à la liquidation des indemnités en question, ne sauraient pallier l'absence d'une décision expresse justifiant le dépassement du contingent mensuel autorisé ». Elle prononce donc un débet mais mentionne que la comptable pourra bénéficier d'un laissé à charge d'un montant inférieur à 531 € car le plan de contrôle prévoyait un contrôle exhaustif de la paye « seulement pour les nouveaux entrants ».

Le deuxième jugement statuait sur la responsabilité du comptable pour avoir accepté de payer des IHTS à un agent de catégorie A, ce qui n'était bien entendu pas prévu par la délibération fixant le régime indemnitaire des agents. On notera que l'ordonnateur assume pleinement cette irrégularité puisqu'il « indique que M. X..., bénéficiaire des indemnités visées par le réquisitoire, a accepté d'effectuer des heures supplémentaires pour faire face à un surcroît d'activité; qu'aucun préjudice financier n'en a résulté, dans la mesure où ces heures supplémentaires ont été réalisées à la demande de la commune, en toute connaissance du paiement qui en découlera; que le comptable n'a donc pas commis de manquement; ». Cette réponse est d'autant plus surprenante qu'elle ignore totalement les possibilités qui existent pour indemniser forfaitairement en la matière les agents de catégorie A.

N.B. : On observera que la première espèce démontre qu'il n'est pas évident d'exiger du comptable qu'il vérifie qu'un agent occupe bien tel ou tel emploi, comme c'est le cas en matière d'IHTS ou d'astreintes, alors même que le juge des comptes considère que, en l'absence d'une « liste des emplois », une délibération autorisant les paiements est insuffisante pour écarter non seulement le manquement mais aussi le préjudice (C. comptes, 10 décembre 2015, Commune de Théoule-sur-Mer, n° 72851, arrêté maintes fois confirmé en appel).

**Référence :** C. comptes, 8 novembre 2018, Commune de Quintin (Côte d'Armor), n° S 2018-2919, s'agissant du préjudice financier causé par le paiement d'IHTS à des agents n'occupant pas l'un des emplois prévus par la délibération du conseil municipal.

**15. CRC NORMANDIE, 15 mai 2018, Communauté de communes Cœur de Nacre (Calvados), n° 2018-08**

*Pièces justificatives – Validité de la créance – Maîtrise d'œuvre – Concours*

La chambre met à la charge du comptable une somme non rémissible pour avoir payé une prime à deux architectes au titre d'un concours restreint de maîtrise d'œuvre, pour un montant total de 47 840 euros, sans disposer du règlement du concours et de l'avis du jury. Le comptable reconnaissait ne pas avoir été en possession de ces pièces au moment du paiement, mais a pu les produire en cours d'instruction.

La chambre constate « qu'il résulte des pièces produites par le comptable, que le règlement du concours prévoyait bien l'attribution d'une indemnité forfaitaire aux candidats non retenus et que ce règlement a été approuvé par une délibération du 4 avril 2013 antérieure aux paiements; que le jury du concours a entendu allouer l'indemnité forfaitaire aux deux candidats qui n'ont pas été désignés lauréats, en vertu d'une décision entérinée par une délibération du 18 février 2014, antérieure aux paiements (...) que la communauté de communes Cœur de Nacre était redevable des indemnités versées aux deux bénéficiaires et que celles-ci ont été liquidées conformément au règlement du concours et aux délibérations précitées ».

### C. Paiement non libératoire

**16. CRC NOUVELLE-AQUITAINE, 29 juin 2018, Commune d'Eysines (Gironde), n° 2018-0011**

*Pièces justificatives contradictoires – Subventions – Caractère libératoire*

Il était reproché au comptable d'avoir payé une subvention au « comité d'entreprise » d'une société justifiée par une délibération octroyant cette subvention à un « comité de soutien et de sauvegarde des emplois » de l'un des sites de cette société.

L'ordonnateur reconnaissait l'erreur matérielle commise lors du mandatement.

Pour sa part, le comptable soutenait que l'association « Comité de Soutien serait une émanation du Comité d'entreprise dont elle recevrait la quasi-totalité de son financement ». La chambre estime que cette affirmation « ne peut conduire à considérer que la commune s'est libérée de son engagement vis-à-vis de l'association et que la destination de la subvention exprimée par la volonté de l'assemblée délibérante a été respectée; que dès lors les paiements sont constitutifs d'un préjudice pour la collectivité; ».

### D. Imputation, inexacte et dépassement des crédits

**17. CRC GRAND EST, 5 juillet 2018, Commune Sarrebourg (Moselle), n° 2018-0010**

#### Imputation budgétaire – Autorisation de programme – Crédits de paiement

Au titre de la première charge, le réquisitoire relevait qu'un mandat avait été imputé à l'article 2315, alors qu'il concernait une opération suivie dans le cadre d'une autorisation de programme dont les crédits de paiement devaient être ouverts aux articles 23151122 et 23151123.

Le comptable et l'ordonnateur expliquaient que les budgets en cause ont été votés par article et que les crédits inscrits à l'article 2315 étaient suffisants pour assurer le paiement du mandat. La chambre estime que « l'ouverture des crédits suffisants au compte 2315 est inopérant au motif que le mandat devait être imputé sur des crédits de paiement spécifiques en relation avec l'autorisation de programme concernée ». Elle considère donc que le comptable a commis un manquement mais que ce manquement n'a pas causé un préjudice financier dès lors que le paiement concernait une dépense obligatoire au sens de l'article L. 1612-15 du CGCT.

**18. CRC PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR, 16 juillet 2018, Groupement d'intérêt public Nouvelle Seyne (Var), n° 2018-0021**

#### Dépassement de crédits – Dépense de personnel

Le procureur financier présumait que le comptable avait accepté de payer des dépenses de personnel en dépassement des crédits. Il relevait, en effet, que lors d'une séance de l'assemblée générale « le président du GIP avait déclaré, à propos du chapitre 64, que « les dépenses de personnel [étaient] supérieures aux prévisions de 6 192,96 6 (...) compte tenu du recrutement à compter de septembre 2013 de [Mme X] en remplacement du congé de maternité de [Mme Y] » et, d'autre part, que le comptable n'avait pas apporté la preuve qu'une décision modificative avait autorisé ce dépassement de crédits; ».

Le comptable faisait valoir qu'il avait verbalement et par écrit appelé l'attention du président du GIP sur le dépassement de crédits et la nécessité d'y remédier par la production d'une décision modificative. Il reconnaissait que cette demande n'avait pas été satisfaite mais soulignait que le compte de gestion avait été « validé » par le conseil d'administration. La chambre ne peut que conclure que « cette dernière circonstance est sans effet sur le constat que les dépenses en cause ont été payées au-delà des crédits inscrits au budget du GIP ». Elle considère qu'il y a donc eu manquement de la part du comptable.

L'existence d'un préjudice financier fait l'objet d'une analyse approfondie et contradictoire avec le procureur financier quant à la portée à donner à divers précédents, au terme de laquelle la chambre conclut qu'il n'y a pas eu préjudice car le dépassement trouve son origine « dans la décision du GIP d'embaucher un agent pour en remplacer un autre parti en congés de maternité ».

**Référence : C. comptes, 4 février 1988, Bureau d'aide sociale de la commune de Matour, Recueil p. 143, s'agissant du fait que la régularisation du dépassement, même intervenue avant la fin de l'exercice, n'est pas susceptible d'exonérer le comptable de sa responsabilité qui s'analyse en fonction de la situation des crédits à la date du paiement.**

### E. Paiements effectués par les régisseurs

**19. CRC HAUTS-DE-FRANCE, 26 juillet 2018, Département de l'Oise, n° 2018-0032**

#### Régie d'avances – Frais de représentation – Frais de réception – Frais de déplacement

Le comptable expliquait que les dépenses prises en charge par la régie d'avances auprès du cabinet du président du conseil général étaient celles prévues par une délibération du 29 avril 2011 relative au mandat spécial accordé au président « pour tout déplacement lié à l'exercice de son mandat de président, étant précisé que l'ensemble des frais liés à l'exercice de ce mandat spécial seront pris en charge aux frais réels sur présentation des justificatifs », les membres du conseil général pouvant pour leur part « être remboursés sur présentation d'un état de frais ».

La chambre considère que le comptable n'aurait pas dû accepter de reconstituer l'avance du régisseur pour « des remboursements de frais de restauration et d'achats de bougies, vêtements d'enfants, livres, parfum et chocolats », c'est-à-dire des dépenses qui « ne peuvent être reliés directement à des déplacements ou séjours effectués dans l'exercice d'un mandat spécial; que les factures produites par l'ordonnateur comme pièces

justificatives, en ne comportant aucune mention relative au déplacement ou séjour ni à la qualité de la personne à l'origine des dépenses, ont un caractère insuffisamment précis pour permettre à la comptable, de s'assurer, au moment des paiements, que ceux-ci étaient autorisés par la délibération du 29 avril 2011; qu'à défaut, les paiements étaient subordonnés à l'approbation d'une délibération instaurant le régime d'attribution des frais de réception et de représentation; ».

N.B. : En théorie, la responsabilité du régisseur a également été engagée par les paiements qu'il a acceptés d'effectuer et aurait pu également être recherchée. Mais la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des régisseurs, qui est pourtant identique à celle des comptables, n'est pas de la compétence du juge des comptes qui doit cependant s'en inquiéter car la responsabilité du comptable n'est, dans ce cas, que subsidiaire aux termes des dispositions modifiées du III de l'article 60 de la loi du 23 février 1963. En l'occurrence, la responsabilité du régisseur a peu de chance d'avoir été mise en jeu puisque c'est à l'ordonnateur, bénéficiaire des paiements litigieux, qu'il incombait de le faire en émettant à son encontre un ordre de versement.

**Référence : CE, 6 novembre 1981, Office national des forêts, Rispail, n° 18402, Recueil p. 397, s'agissant de l'incompétence du juge des comptes en matière de responsabilité des régisseurs.**

## III – Les jugements relatifs à des gestions de fait

**20. CTC NOUVELLE-CALÉDONIE, 14 mai 2018, province Sud, n° 18/01**

#### Gestion de fait – Déclaration – Extraction irrégulière de fonds publics – Subvention

La chambre territoriale déclare une gestion de fait des deniers de la province Sud pour des opérations réalisées au moyen de subventions versées à une association pour la mise en œuvre des dispositifs dits « cartes jeunes » et « cartes seniors ».

Au terme d'une analyse détaillée, l'association en cause est, en effet, considérée comme étant, en fait, transparente vis-à-vis de la collectivité.

Les personnes déclarées comptables de fait sont le président de la province Sud au moment des faits, les premiers vice-présidents chargés du secteur de la jeunesse, l'association elle-même, ses présidentes durant la période retenue et la gérante décédée d'une société qui disposait de pouvoirs et de procurations sur le compte courant de l'association.

Un délai de six mois est accordé pour produire le compte et la déclaration d'utilité publique des dépenses.



## IV – Les jugements relatifs à la procédure

### A. Prescription

**21. CRC GRAND EST, 15 mai 2018, Commune d'Avricourt (Meurthe-et-Moselle), n° 2018-0005**

*Prescription – Acte interruptif de prescription – Délai de prescription – Délai de jugement*

Le présent jugement, comme trois autres de même date, prononce un non-lieu à charge au motif que « par le réquisitoire susvisé notifié les 16 et 17 avril 2012 à MM. X..., Y... et Mme Z..., comptables, et à Monsieur le maire d'Avricourt, le ministère public près la chambre régionale des comptes de Lorraine a relevé que la responsabilité personnelle et pécuniaire des trois comptables successifs de la commune d'Avricourt était susceptible d'être engagée au titre de l'exercice 2008; que toutefois, à défaut de notification d'acte d'instruction interruptif de prescription par les magistrats successivement en charge de l'affaire avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018, le jugement des comptes desdits comptables est prescrit à cette date; qu'il suit des circonstances particulières de l'espèce qu'il n'y a plus lieu de mettre en cause la responsabilité de MM. X..., Y... et Mme Z... au titre de l'exercice 2008; »

N.B. : Il n'est pas certain que ces jugements puissent faire jurisprudence. Il convient, en effet, de rappeler que le texte qui institue la prescription en cause, laquelle est actuellement de 5 ans et trouve son origine dans celle de 10 ans voulue par les élus en matière de gestion de fait, est ainsi rédigé : « Le premier acte de la mise en jeu de la responsabilité ne peut plus intervenir au-delà du 31 décembre de la cinquième année suivant celle au cours de laquelle le comptable a produit ses comptes au juge des comptes ou, lorsqu'il n'est pas tenu à cette obligation, celle au cours de laquelle il a produit les justifications de ses opérations » (loi n° 63-156, article 60-IV).

Il résulte d'une telle rédaction que cette prescription : 1°) comme toute prescription, à défaut de dispositions particulières, ne peut être interrompue que par un acte identique à celui qui l'intrompt en premier, c'est-à-dire en l'occurrence un « acte de mise en jeu de la responsabilité » du comptable et non pas par un « acte d'instruction »; 2°) si elle interdit, lorsque la prescription a été acquise, au ministère public ou au ministre de prendre un acte mettant en jeu la responsabilité du comptable (réquisitoire ou ordre de versement), elle n'interdit nullement au juge des comptes de statuer au fond dès lors que le ou les actes mettant en jeu la responsabilité du comptable ont été pris dans les délais; 3°) elle n'interdit pas, en revanche, de prendre un nouvel acte de mise en jeu de la res-

ponsabilité du comptable si la prescription a été interrompue, comme la Cour l'a jugé dans l'arrêt «OPH Dordogne Habitat» (V. en référence). Dans cet arrêt, sur appel du ministère public, la Cour des comptes a, en effet, relevé que : « l'article 60 de la loi du 23 février 1963 ne fixe de délai que pour l'intervention du premier acte de la mise en jeu de la responsabilité du comptable; qu'aucune disposition du texte ne vient fixer de limite de date pour la prise d'actes ultérieurs, qu'ils suivent ce premier acte ou qu'ils en soient indépendants; ».

On rappellera d'ailleurs que, si la circonstance qu'un jugement intervienne dans un délai jugé excessif (au regard des exigences de l'article 6, paragraphe 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales) justifie une indemnisation du justiciable, elle « est sans incidence sur la validité de la décision juridictionnelle prise à l'issue de la procédure » (CE, 28 juin 2002, n° 239575, Magiera).

**Référence : C. comptes, 9 février 2017, Office public de l'habitat (OPH) Dordogne Habitat, n° S2017-0230, s'agissant de la validité d'un réquisitoire supplétif pris plus de cinq ans après la production du compte.**

### B. Amende pour retard dans la production des comptes

**22. CRC NOUVELLE-AQUITAINE, 6 août 2018, Trésorerie de Montignac (Dordogne), n° 2018-0017 à n° 2018-0020, exercice 2015**

**23. CRC NOUVELLE-AQUITAINE, 6 août 2018, Trésorerie de Sainte-Foy-La-Grande (Gironde), n° 2018-0021 et n° 2018-0022, exercice 2015**

*Production des comptes – Comptables successifs – Dématérialisation – Signature du compte – Amende pour retard*

Dans les deux cas, sont longuement mais précisément discutées les modalités de production dématérialisée et de signature des comptes.

Dans un premier temps, le procureur financier avait considéré dans son réquisitoire « que les modalités de transmission du compte de gestion 2015 ne permettaient pas de considérer ce compte comme ayant été valablement produit, dans la mesure où il devait être produit selon la procédure applicable à cette date, c'est-à-dire transmis par courrier ou par voie filaire, selon des modalités définies par une circulaire n° 13-0001 du 13 septembre 2012; que, selon le réquisitoire, les dispositions nouvelles de l'article R. 231-2 du code des juridictions financières, donnant un support réglementaire à la transmission via la plateforme Atlas au moyen du logiciel CDG-D, entrant en vigueur à une date postérieure à la date limite de production du compte 2015, ne pouvaient s'appliquer qu'aux comptes produits pour les exercices 2016 et suivants; ».

Le représentant du ministère public est, cependant, revenu sur cette position dans ses conclusions, compte tenu de l'impossibilité technique, soulignée par les services de la direction départementale des finances publiques de la Dordogne, de valider après le 1<sup>er</sup> mai 2017 le dépôt d'un compte selon la procédure en vigueur jusqu'à cette date. Il devait d'ailleurs être admis que « l'article 184 du décret du 28 avril 2017 fixe une date unique pour son entrée en vigueur, le nouveau dispositif s'appliquant à l'ensemble des comptes produits à compter du 1<sup>er</sup> mai 2017, sans distinction de l'exercice comptable auquel ils se rapportent; ».

Le jugement rappelle en revanche que « la signature du compte constitue une obligation à laquelle les nouvelles modalités de production des comptes n'ont pas mis fin ». Pour ce faire, la chambre se réfère non seulement au décret du 5 février 1979 modifié relatif à la signature des comptes de gestion des comptables publics mais aussi à l'instruction n° 17-0009 du 12 juin 2017, exposant la nécessité de garantir la fiabilité de l'authentification des différents acteurs, la traçabilité des opérations qu'ils effectuent et l'intangibilité des informations qui sont consignées, et prévoyant que : « Après vérification de la complétude de l'archive du compte de gestion sur pièces dématérialisé, le comptable assignataire de la collectivité ou de l'établissement public valide cette dernière dans l'application CDG-D. Cette « validation électronique » n'a pas valeur de signature électronique à ce stade, car c'est la signature manuscrite sur le formulaire P606 qui vaut pour l'instant signature des documents composant le compte sur chiffres étendu (états de soldes). »

En définitive, la chambre retient donc comme date de production des comptes la plus tardive entre celle du dépôt et de la validation sur la plateforme Atlas via le logiciel CDG-D et celle de la production du formulaire P606 « Relevé des pièces générales du compte de gestion » dûment signé, soit la première dans le cas du poste de Montignac et la seconde dans le cas du poste de Sainte-Foy-La-Grande.

Le taux de l'amende est fixé à 30 € par compte et mois de retard dans les deux cas, soit la moitié du taux maximum.

N.B. : Les jugements concernant la trésorerie de Sainte-Foy-La-Grande sont également intéressants en ce que le procureur financier avait adressé une mise en demeure de produire les comptes, non seulement à la comptable en fonctions au cours de l'exercice 2015, mais aussi à la comptable qui lui avait succédé au 1<sup>er</sup> août 2017. Les amendes sont prononcées à l'encontre de la première comptable (qui était en fonctions au 31 décembre 2016), la seconde (qui a produit les comptes) bénéficiant d'un non-lieu.