

Conseil d'État

**N° 397924**

ECLI:FR:CECHR:2017:397924.20170222

Mentionné dans les tables du recueil Lebon

**6ème - 1ère chambres réunies**

M. Cyrille Beaufils, rapporteur

Mme Suzanne von Coester, rapporteur public

lecture du mercredi 22 février 2017

**REPUBLIQUE FRANCAISE**  
**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu la procédure suivante :

Par un arrêt n° S 2016-0095 du 15 janvier 2016, la Cour des comptes a, notamment, constitué Mme A...B..., agent comptable du grand port maritime de Rouen, débitrice envers cet établissement, au titre de l'exercice 2012, des sommes de 3 557,25 euros, 325,31 euros, 169 520,43 euros et 3 393,95 euros, augmentées des intérêts de droit à compter du 14 octobre 2014.

Par un pourvoi et un mémoire en réplique, enregistrés les 14 mars et 23 septembre 2016, le ministre des finances et des comptes publics demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler, dans cette mesure, cet arrêt de la Cour des comptes ;

2°) réglant l'affaire au fond, de mettre Mme B...en débet dans les conditions prévues par le deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963.

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- 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 décret n° 2012-1386 du 10 décembre 2012 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de M. Cyrille Beaufils, auditeur,
- les conclusions de Mme Suzanne von Coester, rapporteur public.

1. Considérant qu'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 (...) " ; qu'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 (...) " ; qu'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 (...) " ; qu'aux termes de l'article 11 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, alors applicable : " Les comptables publics sont seuls chargés : / De la prise en charge et du recouvrement des ordres de recettes qui leur sont remis par les ordonnateurs (...) " ; qu'aux termes de l'article 1er du décret du 10 décembre 2012 portant application du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi de finances de 1963 modifié, dans sa rédaction issue de l'article 90 de la loi du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 : " La somme maximale pouvant être mise à la charge du comptable, conformément aux dispositions du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, est fixée à un millième et demi du montant du cautionnement prévu pour le poste comptable considéré " ;

2. Considérant que les dispositions citées 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 ; qu'à ce titre, lorsque le juge des comptes estime que le comptable a méconnu les obligations qui lui incombent, il lui appartient de déterminer si ce manquement a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné et d'évaluer l'ampleur du préjudice subi ; qu'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 l'existence et le montant du préjudice à la date à laquelle il statue en prenant en compte, le cas échéant, des faits postérieurs au manquement tels qu'un éventuel reversement dans la caisse du comptable de sommes correspondant à des dépenses irrégulièrement payées ou à des recettes non recouvrées ;

Sur la mise en débet prononcée, en raison du défaut de recouvrement des redevances d'unités fluviales à hauteur de 3 557,25 euros, au titre de la charge 6 :

3. Considérant qu'il résulte des dispositions rappelées au point 1 que, lorsqu'un comptable public a manqué à son obligation de recouvrer une recette, le juge des comptes apprécie, d'abord, s'il y a lieu d'engager sa responsabilité ; qu'à ce titre, si le juge des comptes doit

s'abstenir de toute appréciation du comportement personnel du comptable intéressé et ne peut fonder ses décisions que sur les éléments matériels des comptes, il lui appartient de se prononcer sur le point de savoir si le comptable s'est livré aux différents contrôles qu'il lui incombe d'assurer et s'il a exercé dans des délais appropriés toutes les diligences requises pour le recouvrement de la créance, diligences qui ne peuvent être dissociées du jugement du compte ; que, lorsque le juge des comptes estime, au terme de cette appréciation, que le comptable a manqué aux obligations qui lui incombent au titre du recouvrement des recettes faute d'avoir exercé les diligences et les contrôles requis, ce manquement doit, en principe, être regardé comme ayant causé un préjudice financier à l'organisme public concerné ; que le comptable est alors dans l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels la somme non recouvrée ; que, toutefois, lorsqu'il ressort des pièces du dossier, et en particulier des éléments produits par le comptable, qu'à la date du manquement, la recette était irrécouvrable en raison notamment de l'insolvabilité de la personne qui en était redevable, le préjudice financier ne peut être regardé comme imputable au manquement ; qu'une telle circonstance peut être établie par tous documents, y compris postérieurs au manquement ; que, dans le cas où le juge des comptes estime qu'au vu de ces éléments, le manquement du comptable n'a pas causé de préjudice financier à l'organisme public concerné, il peut alors décider, sur le fondement non plus du troisième mais du deuxième alinéa du VI de l'article 60, d'obliger le comptable à s'acquitter d'une somme qu'il arrête en tenant compte des circonstances de l'espèce ;

4. Considérant qu'en vertu des articles L. 622-7 et L. 641-3 du code de commerce, l'ouverture d'une procédure de liquidation judiciaire, prononcée par un jugement du tribunal de commerce dans les conditions prévues à l'article L. 641-1 du même code, emporte en principe de plein droit, sauf exceptions prévues par le code de commerce, interdiction de payer toute créance née antérieurement comme postérieurement au jugement d'ouverture ; qu'en vertu des dispositions combinées des articles L. 622-24, L. 622-26, L. 641-3, R. 622-24 et R. 641-25 du code de commerce, à partir de la publication du jugement d'ouverture de la liquidation judiciaire, tous les créanciers dont la créance est née antérieurement au jugement d'ouverture, à l'exception des salariés, adressent la déclaration de leurs créances au liquidateur dans un délai de deux mois à compter de la publication du jugement au Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales, faute de quoi ils ne sont pas admis dans les répartitions et les dividendes de la liquidation et leurs créances deviennent inopposables au débiteur pendant la durée de la procédure de liquidation ; que le mandataire judiciaire, professionnel dont l'activité est exercée dans les conditions prévues aux articles L. 812-1 et suivants du code de commerce, procède à la liquidation ;

5. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que la SARL Fluvialys, redevable d'un montant de 3 557,25 euros de redevances d'unités fluviales au titre de factures émises entre 2010 et 2011, a fait l'objet d'une procédure de liquidation judiciaire ouverte par un jugement de tribunal de commerce du 17 octobre 2011 ; que Mme B..., agent comptable du grand port maritime de Rouen en charge du recouvrement de cette créance, ne l'a pas déclarée au liquidateur dans le délai de deux mois suivant la publication du jugement d'ouverture de la liquidation ainsi que le prescrivent les dispositions citées ci-dessus ; qu'ainsi, l'Etat a été privé de la possibilité d'être admis dans la répartition de l'actif liquidé en vue du recouvrement de cette créance ; que, ce faisant, ainsi que l'a jugé la Cour des comptes, et sans que ce point soit d'ailleurs contesté par le pourvoi, Mme B... a commis un manquement aux diligences qui lui incombent, justifiant

que sa responsabilité personnelle et pécuniaire soit engagée ;

6. Considérant, toutefois, qu'il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que, pour soutenir que son manquement n'avait pas causé de préjudice financier à l'Etat, Mme B...a fait valoir devant la Cour des comptes que les créances privilégiées n'auraient pas pu être désintéressées dans la procédure de liquidation de la SARL Fluvialys et a produit, pour l'établir, un certificat d'irrecouvrabilité du mandataire judiciaire chargé de la procédure de liquidation affirmant que le recouvrement de la créance de l'établissement public était sans espoir ; qu'en refusant, par principe, de prendre en compte ce document pour apprécier si, au vu des éléments qui lui étaient soumis, la créance pouvait être regardée comme irrécouvrable à la date du manquement, la Cour a commis une erreur de droit ;

7. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le ministre des finances et des comptes publics est fondé à demander l'annulation de l'arrêt qu'il attaque en tant qu'il déclare Mme B...débitrice envers le grand port maritime de Rouen d'une somme de 3 557,25 euros, augmentée des intérêts de droit à compter du 14 octobre 2014 au titre de la charge n° 6 ;

Sur la mise en débet prononcée, en raison du paiement de diverses factures liées à l'exécution de marchés, à hauteur de 325,31 euros, 169 520,43 euros et 3 393,95 euros, au titre des charges 8, 9 et 10 :

8. Considérant que, 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 d'apprécier si la dépense était effectivement due et, à ce titre, de vérifier notamment qu'elle n'était pas dépourvue de fondement juridique ; que le règlement de prestations réalisées postérieurement à l'arrivée à son terme d'un marché public constitue, en principe, un paiement irrégulier causant un préjudice financier à l'organisme public concerné ; qu'il peut, toutefois, en aller différemment si les prestations prévues par le marché ont continué à être effectivement fournies à l'organisme public en cause par le titulaire du marché et si les parties ont manifestement entendu poursuivre leurs relations contractuelles ; que la commune intention des parties de poursuivre leurs relations contractuelles peut résulter notamment de la conclusion ultérieure d'un avenant de régularisation, d'un nouveau contrat ou d'une convention de transaction conclus avec le titulaire du marché ;

9. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que Mme B...a pris en charge des mandats, portant sur des montants de 325,31 euros, 169 520,43 euros et 3 393,95 euros, sur le fondement de marchés conclus par le grand port maritime avec diverses sociétés ; que la Cour des comptes a relevé que ces paiements avaient été effectués sur le fondement de marchés " devenus caducs " et étaient, dès lors, dépourvus de fondement juridique ; qu'il résulte toutefois de ce qui a été dit au point précédent qu'en se bornant, pour caractériser l'existence d'un préjudice pour le grand port maritime résultant de ces paiements, à ces constatations, sans rechercher si la volonté des parties de poursuivre la relation contractuelle pouvait être regardée comme établie, et alors qu'il ressort des énonciations de l'arrêt attaqué que des bons de commandes avaient continué d'être émis dans le cadre de ces marchés et que ces derniers avaient, pour certains, fait l'objet d'avenants de reconduction rétroactifs, la Cour a entaché son arrêt d'erreur de droit

;

10. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le ministre des finances et des comptes publics est fondé à demander l'annulation de l'arrêt qu'il attaque en tant qu'il déclare Mme B...débitrice envers le grand port maritime de Rouen des sommes de 325,31 euros, 169 520,43 euros et 3 393,95 euros, augmentées des intérêts de droit à compter du 14 octobre 2014, au titre des charges nos 8, 9 et 10 ;

DECIDE :

-----

Article 1er : L'arrêt n° S 2016-0095 du 15 janvier 2016 de la Cour des comptes est annulé en tant qu'il déclare Mme B...débitrice envers le grand port maritime de Rouen des sommes de 3 557,25, 325,31 euros, 169 520,43 euros et 3 393,95 euros augmentées des intérêts de droit à compter du 14 octobre 2014 au titre des charges nos 6, 8, 9 et 10.

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

Article 3 : Le surplus des conclusions du pourvoi est rejeté.

Article 4 : La présente décision sera notifiée au ministre de l'économie et des finances, et au parquet général près la Cour des comptes.

Copie en sera adressée et à Mme A...B..., M. D...E...et M. C...F....

**Abstrats** : 18-01-03 COMPTABILITÉ PUBLIQUE ET BUDGET. RÉGIME JURIDIQUE DES ORDONNATEURS ET DES COMPTABLES. RESPONSABILITÉ. - RÉGIME DE RESPONSABILITÉ DES COMPTABLES ISSU DE LA LOI DU 28 DÉCEMBRE 2011 - 1) ABSENCE DE RECOUVREMENT D'UNE RECETTE [RJ1] - CAS D'UNE CRÉANCE SUR UNE ENTREPRISE PLACÉE EN LIQUIDATION JUDICIAIRE - DÉTERMINATION DE L'EXISTENCE D'UN PRÉJUDICE FINANCIER - POSSIBILITÉ DE PRENDRE EN COMPTE UN CERTIFICAT D'IRRECOUVRABILITÉ DE LA CRÉANCE ÉTABLI PAR LE MANDATAIRE JUDICIAIRE - EXISTENCE - 2) PAIEMENT IRRÉGULIER D'UNE DÉPENSE - DÉTERMINATION DE L'EXISTENCE D'UN PRÉJUDICE FINANCIER - A) PRINCIPE - B) CAS DU PAIEMENT DE PRESTATIONS D'UN MARCHÉ POSTÉRIEUREMENT À SON TERME.

18-01-04 COMPTABILITÉ PUBLIQUE ET BUDGET. RÉGIME JURIDIQUE DES ORDONNATEURS ET DES COMPTABLES. JUGEMENT DES COMPTES. - RÉGIME DE RESPONSABILITÉ DES COMPTABLES ISSU DE LA LOI DU 28 DÉCEMBRE 2011 - 1) ABSENCE DE RECOUVREMENT D'UNE RECETTE [RJ1] - CAS D'UNE CRÉANCE SUR

UNE ENTREPRISE PLACÉE EN LIQUIDATION JUDICIAIRE - DÉTERMINATION DE L'EXISTENCE D'UN PRÉJUDICE FINANCIER - POSSIBILITÉ DE PRENDRE EN COMPTE UN CERTIFICAT D'IRRECOURABILITÉ DE LA CRÉANCE ÉTABLI PAR LE MANDATAIRE JUDICIAIRE - EXISTENCE - 2) PAIEMENT IRRÉGULIER D'UNE DÉPENSE - DÉTERMINATION DE L'EXISTENCE D'UN PRÉJUDICE FINANCIER - A) PRINCIPE - B) CAS DU PAIEMENT DE PRESTATIONS D'UN MARCHÉ POSTÉRIEUREMENT À SON TERME.

**Résumé :** 18-01-03 1) Agent comptable en charge du recouvrement d'une créance ne l'ayant pas déclarée au liquidateur dans le délai de deux mois suivant la publication du jugement d'ouverture de la liquidation. L'Etat a ainsi été privé de la possibilité d'être admis dans la répartition de l'actif liquidé en vue du recouvrement de cette créance. Ce faisant, l'agent comptable a commis un manquement aux diligences qui lui incombent, justifiant que sa responsabilité personnelle et pécuniaire soit engagée.,.,.Toutefois, pour soutenir que son manquement n'avait pas causé de préjudice financier à l'Etat, l'agent comptable a fait valoir que les créances privilégiées n'auraient pas pu être désintéressées dans la procédure de liquidation et a produit, pour l'établir, un certificat d'irrecouvrabilité du mandataire judiciaire chargé de la procédure de liquidation affirmant que le recouvrement de la créance de l'établissement public était sans espoir. Un tel document peut être pris en compte par le juge des comptes pour apprécier si la créance pouvait être regardée comme irrécouvrable à la date du manquement. Erreur de droit de la Cour des comptes qui refuse par principe de le prendre en compte.,.,2) a) 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 d'apprécier si la dépense était effectivement due et, à ce titre, de vérifier notamment qu'elle n'était pas dépourvue de fondement juridique.,.,b) Le règlement de prestations réalisées postérieurement à l'arrivée à son terme d'un marché public constitue, en principe, un paiement irrégulier causant un préjudice financier à l'organisme public concerné. Il peut, toutefois, en aller différemment si les prestations prévues par le marché ont continué à être effectivement fournies à l'organisme public en cause par le titulaire du marché et si les parties ont manifestement entendu poursuivre leurs relations contractuelles. La commune intention des parties de poursuivre leurs relations contractuelles peut résulter notamment de la conclusion ultérieure d'un avenant de régularisation, d'un nouveau contrat ou d'une convention de transaction avec le titulaire du marché.

18-01-04 1) Agent comptable en charge du recouvrement d'une créance ne l'ayant pas déclarée au liquidateur dans le délai de deux mois suivant la publication du jugement d'ouverture de la liquidation. L'Etat a ainsi été privé de la possibilité d'être admis dans la répartition de l'actif liquidé en vue du recouvrement de cette créance. Ce faisant, l'agent comptable a commis un manquement aux diligences qui lui incombent, justifiant que sa responsabilité personnelle et pécuniaire soit engagée.,.,Toutefois, pour soutenir que son manquement n'avait pas causé de préjudice financier à l'Etat, l'agent comptable a fait valoir que les créances privilégiées n'auraient pas pu être désintéressées dans la procédure de liquidation et a produit, pour l'établir, un certificat d'irrecouvrabilité du mandataire judiciaire chargé de la procédure de liquidation affirmant que le recouvrement de la créance de l'établissement public était sans espoir. Un tel document peut être pris en compte par le juge des comptes pour apprécier si la créance pouvait être regardée comme irrécouvrable à la date du manquement. Erreur de droit de la Cour des comptes qui refuse par principe de le prendre en compte.,.,2) a) 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 d'apprécier si la dépense était effectivement

due et, à ce titre, de vérifier notamment qu'elle n'était pas dépourvue de fondement juridique.,,b) Le règlement de prestations réalisées postérieurement à l'arrivée à son terme d'un marché public constitue, en principe, un paiement irrégulier causant un préjudice financier à l'organisme public concerné. Il peut, toutefois, en aller différemment si les prestations prévues par le marché ont continué à être effectivement fournies à l'organisme public en cause par le titulaire du marché et si les parties ont manifestement entendu poursuivre leurs relations contractuelles. La commune intention des parties de poursuivre leurs relations contractuelles peut résulter notamment de la conclusion ultérieure d'un avenant de régularisation, d'un nouveau contrat ou d'une convention de transaction avec le titulaire du marché.

[RJ1] Cf. CE, Section, 27 juillet 2015, Ministre délégué, chargé du budget c/ Parquet général près la Cour des comptes, n° 370430, p. 287.