

statuant
au contentieux

N° 418741

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme A...

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° S2017-3987 du 5 janvier 2018, la Cour des comptes a, notamment, constitué Mme B... A..., agent comptable de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) jusqu'au 31 janvier 2013, débitrice au titre de la charge n° 1 des sommes de 20 281,82 euros et 200 euros, au titre de la charge n° 5 de deux sommes de 276 euros, au titre de la charge n° 6 de la somme de 276 euros, au titre de la charge n° 9 de la somme de 44 012,80 euros, au titre de la charge n° 11 des sommes de 9 154,14 euros et 80 138,05 euros, au titre de la charge n° 17 des sommes de 136 857,44 euros, 217 810,84 euros et 44 326,48 euros augmentées des intérêts de droit.

Par un pourvoi sommaire, un mémoire complémentaire et un mémoire en réplique, enregistrés les 2 mars et 4 juin 2018 et le 29 août 2019 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, Mme A... demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à ses conclusions de première instance.

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 décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 ;
- 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 Lamothe, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Boré, Salve de Bruneton, Mégret, avocat de Mme A... ;

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. ». Aux termes de l'article 19 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, dans sa rédaction alors applicable : « Le comptable public est tenu d'exercer le contrôle : (...) 2° S'agissant des ordres de payer : / a) De la qualité de l'ordonnateur ; / b) De l'exacte imputation des dépenses au regard des règles relatives à la spécialité des crédits ; / c) De la disponibilité des crédits ; / d) De la validité de la dette dans les conditions prévues à l'article 20 ; / e) Du caractère libératoire du paiement ; (...). ». Enfin, selon l'article 20 du même décret, dans sa rédaction alors applicable : « Le contrôle des comptables publics sur la validité de la dette porte sur : / 1° La justification du service fait ; / 2° L'exactitude de la liquidation ; / 3° L'intervention des contrôles préalables prescrits par la réglementation ; / 4° Dans la mesure où les règles propres à chaque personne morale mentionnée à l'article 1^{er} le prévoient, l'existence du visa ou de l'avis préalable du contrôleur budgétaire sur les engagements ; / 5° La production des pièces justificatives ; / 6° 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. En premier lieu, au titre de la charge n° 9, la Cour des comptes a constitué Mme A..., agent comptable de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM), débitrice pour la somme de 44 012,80 euros augmentée des intérêts de droit, au titre de l'exercice 2012, pour avoir procédé au règlement de factures correspondant à des prestations réalisées par une société informatique alors qu'elle ne disposait pas des éléments requis en vertu de la réglementation et du contrat signé avec cette société permettant de vérifier l'exactitude des calculs de liquidation de la dette. Toutefois, il résulte de ce qui a été dit aux points 2 et 3 qu'il appartient au juge des comptes, pour déterminer si le paiement irrégulier d'une dépense a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné, d'apprécier si ces dépenses étaient effectivement dues en tenant compte, le cas échéant, des éléments justificatifs produits postérieurement au manquement. Par suite, en se fondant, pour caractériser l'existence d'un préjudice financier pour l'établissement résultant du caractère irrégulier de ces paiements, sur le caractère insuffisant des seuls éléments dont disposait la comptable publique à la date du manquement, sans rechercher s'il ressortait des pièces du dossier qui lui était soumis, et notamment des pièces produites devant elle en défense par la comptable, que les paiements litigieux pouvaient être regardés comme effectivement dus, la Cour a entaché son arrêt d'erreur de droit.

5. En second lieu, il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que Mme A... a pris en charge, sur le fondement d'une convention conclue par l'Office avec une société de voyages, des mandats portant sur un montant total de 398 994,76 euros au titre des exercices 2011, 2012 et 2013 correspondant à des prestations fournies par cette société à l'Office. Au titre de la charge n° 17, la Cour des comptes a relevé, par l'arrêt attaqué, que la comptable avait produit, d'une part, une convention d'ouverture de compte « voyages d'affaires » entre l'Office et la société, datée de 2003 et comportant le visa du contrôleur général économique et financier mais ne prévoyant pas de prix pour les prestations susceptibles d'être fournies, et, d'autre part, un document en date du 4 mars 2005 fixant la rémunération applicable aux différentes prestations offertes par cette société, cosigné par le secrétaire général de l'Office et valant accord des parties, document dont elle a retenu qu'il ne constituait pas une pièce justificative valide de la dépense faute de visa du contrôleur général économique et financier. Elle a alors jugé que, en l'absence de ce visa sur ce document, les prix des

différentes prestations étaient non justifiées et les paiements effectués en contrepartie des prestations indus. Il résulte toutefois de ce qui a été dit au point 3 qu'en se bornant à ces constatations pour caractériser l'existence d'un préjudice financier résultant de ces paiements irréguliers alors que le seul défaut de vérification du visa du contrôleur budgétaire par le comptable n'est pas, en lui-même, de nature à causer un préjudice financier à l'organisme public concerné, la Cour a entaché son arrêt d'erreur de droit.

6. Il résulte de tout ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen du pourvoi, que Mme A... est fondée à demander l'annulation de l'arrêt attaqué en tant que, par ses articles 12 et 23, il l'a constituée débitrice, respectivement, d'une somme de 44 012,80 euros augmentée des intérêts de droit au titre de l'exercice 2012, et d'une somme totale de 398 994,76 euros augmentée des intérêts de droit au titre des exercices 2011, 2012 et 2013.

DECIDE :

Article 1^{er} : Les articles 12 et 23 de l'arrêt de la Cour des comptes du 5 janvier 2018 sont annulés.

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

Article 3 : La présente décision sera notifiée à Mme B... A... et au parquet général près la Cour des comptes.

Copie en sera adressée au ministre de l'action et des comptes publics et à l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales.