



QUATRIÈME CHAMBRE

Première section

Arrêt rectifié n° S2018-0961

Audience publique du 22 mars 2018

Prononcé du 19 avril 2018

INSTITUT NATIONAL DE POLICE
SCIENTIFIQUE (INPS)

Exercices 2010 à 2015

Rapport n° R-2017-1252

République Française,
Au nom du peuple français,

La Cour,

Vu le réquisitoire n° 2016-49 RQ-DB en date du 31 août 2016, par lequel le Procureur général près la Cour des comptes a saisi la quatrième chambre de charges soulevées à l'encontre de MM. X et Y, successivement comptables de l'Institut national de police scientifique au titre d'opérations relatives aux exercices 2010 à 2015, notifié le 14 février 2017 aux comptables concernés ;

Vu les comptes rendus en qualité de comptables de l'Institut national de police scientifique de M. X du 1^{er} janvier 2010 au 31 août 2014 et de M. Y du 1^{er} septembre 2014 au 31 décembre 2015 ;

Vu les justifications produites au soutien des comptes en jugement ;

Vu le code des juridictions financières ;

Vu le code des marchés publics ;

Vu l'article 60 de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963 ;

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique et le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;

Vu le décret n° 2012-1386 du 10 décembre 2012 portant application du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi de finances de 1963 modifiée dans sa rédaction issue de l'article 90 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificatives pour 2011 ;

Vu les arrêtés du 8 février 2008 et du 17 novembre 2015 relatifs aux modalités d'exercice du contrôle financier sur l'Institut national de police scientifique ;

Vu les pièces du dossier ;

Vu le rapport à fin d'arrêt de Mme Catherine DÉMIER, conseillère maître, chargée de l'instruction ;

Vu les conclusions n° 196 du Procureur général du 16 mars 2018 ;

Vu le mémoire en date du 17 novembre 2017 et celui produit en audience publique en date du 21 mars 2018 par M. X ;

Entendu lors de l'audience publique du 22 mars 2018, Mme Catherine DÉMIER, conseillère maître, en son rapport, Mme Loguivy ROCHE, avocate générale, en les conclusions du ministère public, M. X et M. Y, agents comptables, présents, ayant eu la parole en dernier ;

Entendu en délibéré M. Denis BERTHOMIER, conseiller maître, réviseur, en ses observations ;

Sur la charge n° 1, soulevée à l'encontre de MM. X et Y, agents comptables, au titre des exercices 2010 à 2015

Sur l'existence d'un manquement

Attendu que, par le réquisitoire susvisé, le Procureur général a saisi la quatrième chambre de la Cour des comptes de la responsabilité encourue par MM. X et Y à raison de paiements intervenus dans le cadre de marchés à bons de commande ; que les bons de commande concernés par ces paiements, d'un montant unitaire supérieur à 100 000 euros hors taxes (HT), auraient dû être soumis au visa préalable du contrôleur financier ; que ces paiements seraient intervenus en contravention avec les modalités d'exercice du contrôle financier fixées par l'arrêté du 8 février 2008 et par son protocole d'application, qui prévoient un visa préalable du contrôleur s'agissant des « *contrats, conventions marchés ou commandes* » « *dont les montants sont égaux ou supérieurs à 100 000 € H.T* », étant précisé que « *ces modalités d'exercice du contrôle budgétaire ont été reconduites par arrêté du 17 novembre 2015 et par le protocole du 21 décembre 2015 pris pour son application* » ; qu'en conséquence, ces paiements seraient présomptifs d'irrégularités susceptibles de fonder la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de MM. X et Y à raison de défaut de contrôle de la validité de la dette, lequel porte notamment sur l'existence du visa des membres du corps du contrôle général économique et financier sur les engagements et les ordonnancements émis par les ordonnateurs principaux, ou l'avis préalable du contrôleur budgétaire sur les engagements, s'agissant des exercices 2013 à 2015 ;

Attendu que les comptables font valoir qu'il s'agirait selon eux d'une erreur d'interprétation des arrêtés susvisés du 8 février 2008 et du 17 novembre 2015 relatifs aux modalités d'exercice du contrôle financier sur l'Institut national de police scientifique, et de leurs documents d'application ; qu'en effet, dès lors que les marchés à bons de commande avaient fait l'objet d'un visa préalable du contrôleur financier, il leur apparaissait redondant de soumettre au visa chaque bon émis dans le cadre de son marché, puisque la dépense avait été admise dans son principe ;

Attendu qu'aux termes du I de l'article 77 du code des marchés publics, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2015 : « *Un marché à bons de commande est un marché conclu avec un ou plusieurs opérateurs économiques et exécuté au fur et à mesure de l'émission de bons de commande. [...] L'émission des bons de commande s'effectue sans négociation ni remise en concurrence préalable des titulaires, selon des modalités expressément prévues par le marché. Les bons de commande sont des documents écrits adressés aux titulaires du marché. Ils précisent celles des prestations, décrites dans le marché, dont l'exécution est demandée et en déterminent la quantité* » ; qu'il en résulte qu'un marché à bons de commande est un marché qui s'exécute au fur et à mesure de l'émission de bons de commande ; qu'il peut ou non prévoir un minimum et un maximum en valeur ou en quantité ; que l'émission des bons de commande s'effectue sans négociation ni remise en concurrence préalable des titulaires, selon des

modalités expressément prévues par le marché ; que ces bons de commande précisent celles des prestations, décrites dans le marché, dont l'exécution est demandée et en déterminent la quantité, sans toutefois pouvoir modifier le prix ou les spécificités de ces prestations ;

Attendu que l'article 5-1 de l'arrêté du 8 février 2008 susvisé précise que : « *sont soumis au visa du contrôleur, selon des seuils et des modalités qu'il fixe après consultation de l'établissement : (...) les contrats, conventions, marchés ou commandes ; (...)* » ; qu'entrent dans le champ de cette exigence les bons de commande émis dans le cadre d'un marché à bons de commande alors même que ce marché aurait été lui-même soumis à visa du contrôleur financier en application des mêmes dispositions, dès lors que rien ne permet d'exclure ces bons de la catégorie générique des commandes même s'ils ne sont pas explicitement visés ;

Attendu en conséquence que les comptables ont fait une interprétation erronée de ce texte ; que l'absence de visa sur l'ensemble des commandes supérieures à 100 000 € aurait dû conduire les agents comptables à suspendre le paiement des commandes litigieuses dans l'attente du visa du contrôleur financier ;

Attendu que l'article 7 de l'arrêté du 17 novembre 2015 susvisé a apporté à cet égard une clarification en soumettant expressément les bons de commandes au visa du contrôleur financier ; que M. Y n'est donc pas fondé à invoquer une interprétation erronée de cet arrêté pour justifier qu'il n'a pas suspendu le paiement de ces bons de commande dans l'attente du visa du contrôleur financier ;

Attendu qu'il résulte de ce qui précède que la responsabilité personnelle et pécuniaire de MM. et Y doit être engagée à hauteur respective des bons de commande irrégulièrement payés sous leur gestion ;

Sur l'existence d'un préjudice financier

Attendu qu'un tel manquement des comptables est susceptible d'entraîner un préjudice pour l'établissement public considéré ;

Attendu que l'ordonnateur fait valoir que l'Institut national de police scientifique n'a subi aucun préjudice du fait du paiement de dépenses en l'absence de visa sur les bons de commande ;

Attendu qu'il ressort toutefois des réponses de M. X et de M. Y et de l'instruction que les sommes ont été versées dans le cadre d'un marché visé par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel, lequel n'a pas exigé de viser les bons de commande ; que les dépenses dues par l'INPS ont été honorées au vu des pièces justificatives requises et après service fait ; que, par voie de conséquence, il y a lieu de considérer que ces dépenses n'ont pas entraîné de préjudice financier pour l'établissement ;

Attendu qu'il sera fait une juste appréciation des circonstances de l'espèce en ne mettant pas de somme non rémissible à la charge de M. X et de M. Y au titre de la charge n°1 du réquisitoire ;

Sur la charge n° 2, soulevée à l'encontre de M. X, au titre de l'exercice 2011

Sur l'existence d'un manquement

Attendu que le réquisitoire susvisé du procureur général fait grief à M. X d'avoir payé les mandats n° 2646, n° 2763, n° 2764 et n° 3077 de l'exercice 2011 au vu d'un bon de commande d'un montant de 429 411,84 euros qui n'aurait pas été signé par l'ordonnateur ; que

les paiements ainsi effectués seraient présomptifs d'irrégularités susceptibles de fonder la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X pour défaut de contrôle de la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué ;

Attendu que dans sa réponse, l'ordonnateur qualifie l'oubli de signature sur le bon de commandes « *d'étourderie* » de sa part, « *que l'agent comptable n'a pas relevé dans le souci de satisfaire au plus vite une demande dont il connaissait le caractère incontournable. Là encore, l'établissement n'a subi aucun préjudice financier* » ;

Attendu que l'agent comptable indique que l'organisation de l'INPS ne laissait aucune possibilité aux laboratoires de valider leurs bons de commande ; que cette validation, centralisée au niveau du siège de l'établissement, n'impliquait pas de signature formelle des bons de commande ;

Attendu que l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963 dispose que « *la responsabilité personnelle et pécuniaire prévue [...] 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* » ;

Attendu que la vérification de la présence de la signature de l'ordonnateur sur un bon de commande, qui atteste de sa volonté d'effectuer la dépense concernée, est l'une des principales formalités de contrôle dont doit s'acquitter l'agent comptable ; qu'au cas d'espèce, les faits ne sont pas contestés ; qu'en conséquence, la responsabilité du comptable doit être mise en jeu ;

Sur l'existence d'un préjudice financier

Attendu que l'ordonnateur précise que le bon de commande litigieux a été émis dans le cadre d'un marché à bons de commande et que la dépense était due au fournisseur ; qu'il en résulte que l'établissement n'a pas, de ce fait, subi de préjudice ;

Attendu qu'il résulte de l'instruction que le bon de commande incriminé a été passé dans le cadre d'un marché à bons de commandes ; que les dépenses dues par l'INPS ont été honorées au vu des pièces justificatives requises et après service fait ; que, par voie de conséquence, il y a lieu de considérer que ces dépenses n'ont pas entraîné de préjudice financier pour l'établissement ;

Attendu qu'aux termes des dispositions du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, « *lorsque le manquement du comptable [...] 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* » ; que le décret du 10 décembre 2012 susvisé fixe le montant maximal de cette somme à un millième et demi du montant du cautionnement prévu pour le poste comptable ;

Attendu que le montant du cautionnement prévu pour le poste comptable considéré pour l'exercice 2011 est fixé à 196 400 euros ; qu'il sera fait une juste application des circonstances de l'espèce en mettant à la charge de M. X une somme non rémissible de 290 € ;

Sur charge n° 3, soulevée à l'encontre de MM. X et Y, au titre des exercices 2012 et 2015

Attendu que réquisitoire susvisé du procureur général fait grief aux agents comptables successifs d'avoir procédé à des paiements (mandat n° 1 294 sur l'exercice 2012 pour M. X et mandat n° 3 669 en 2015 pour M. Y), postérieurs au terme d'un marché à bons de commande ;

S'agissant du mandat n° 1 294 payé en 2012

Attendu que, selon le réquisitoire, ce mandat se rattachait au marché n° 2007-10-02, qui aurait fait l'objet de plusieurs reconductions ; que les bons de commande correspondants seraient postérieurs à la date limite de validité du marché, fixée au 5 février 2012 ; qu'ainsi le paiement dudit mandat, intervenu en l'absence de contrat écrit, était susceptible de fonder la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X pour défaut de contrôle de la validité de la créance ;

Attendu que M. X et l'ordonnateur font valoir que le paiement hors marché a été effectué dans le cadre des conditions du précédent marché en vigueur et avant l'entrée en vigueur du nouveau marché négocié avec le même bénéficiaire le 20 avril 2012 ; que dans cet intervalle est intervenu le paiement de la facture de 49 272,23 euros ; que l'appel d'offres « *pour assurer un phasage entre les deux marchés a été un peu tardif* », et qu'il a fallu, compte-tenu de la croissance pendant cette période de l'activité du laboratoire de police scientifique de Marseille, assurer la continuité du service même en l'absence de marché mais sur la base des prix du précédent marché récemment échu ; que l'ordonnateur fait valoir que l'Institut national de police scientifique n'a subi aucun préjudice du fait de ce paiement hors marché ;

Attendu qu'aux termes de l'article 11 du code des marchés publics, en vigueur au moment des faits, « *les marchés et accords-cadres d'un montant égal ou supérieur à 15 000 euros HT sont passés sous forme écrite* » ; qu'en l'absence de marché, le comptable doit, conformément au même article, vérifier l'existence d'un contrat écrit pour les dépenses hors marché d'un montant supérieur à 15 000 euros hors taxe ; que tel n'a pas été le cas en l'espèce ;

Attendu que, pour ce motif, la responsabilité du comptable est engagée pour le paiement de la somme 49 272,23 euros, pour laquelle il aurait dû exiger, comme pièce justificative, le contrat écrit correspondant ;

Attendu toutefois que l'INPS a conclu un nouveau marché avec le même fournisseur en avril 2012, manifestant ainsi son souhait de poursuivre ses relations contractuelles avec lui ; qu'il résulte de cette volonté des parties une absence de préjudice financier ;

Attendu qu'aux termes des dispositions du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, « *lorsque le manquement du comptable [...] 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* » ; que le décret du 10 décembre 2012 susvisé fixe le montant maximal de cette somme à un millième et demi du montant du cautionnement prévu pour le poste comptable ;

Attendu que le montant du cautionnement prévu pour le poste comptable considéré pour l'exercice 2011 est fixé à 196 400 euros ; qu'il sera fait une juste application des circonstances de l'espèce en mettant à la charge de M. X une somme non rémissible de 150 € ;

Concernant le mandat payé en 2015 par M. Y

Attendu que, selon le réquisitoire, le mandat n° 3 669 payé le 25 septembre 2015, d'un montant de 1841,40 euros se rattacherait, selon les mentions portées sur le bon de commande, au marché n° 2010-12-001 qui aurait fait l'objet de plusieurs reconductions, fixant son terme au 30 mars 2014 ; que dans ces conditions, le bon de commande concerné par ce paiement serait postérieur à la période de validité du marché ; que le paiement ainsi effectué serait présomptif d'irrégularités susceptibles de fonder la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. Y à hauteur de 1 841,40 euros au titre de l'exercice 2015, pour défaut de contrôle de la validité de la dette, lequel porte notamment sur la production des pièces justificatives ;

Attendu que M. Y et l'ordonnateur expliquent, dans leurs réponses respectives, qu'il ne s'agit pas d'un paiement hors marché, mais d'une simple erreur de référence ; que le bon de commande se référait à tort au précédent marché n° 2010-12-001 ; que les prestations sur le bon de commande correspondaient aux prix figurant sur le bordereau de prix du marché n° 2014-01-001 conclu le 23 mai 2014, en vigueur au moment du paiement ; qu'enfin, l'ordonnateur fait valoir que l'INPS n'a subi aucun préjudice ;

Attendu que le marché n° 2014-01-001 et le bordereau de prix dudit marché ont été produits au cours de l'instruction ; que les dires de l'ordonnateur et du comptable sont confirmés ; qu'il n'y a donc pas lieu de mettre en jeu la responsabilité de M. Y à raison de la charge n° 3 ;

Sur la charge n° 4, soulevée à l'encontre de M. Y au titre de l'exercice 2015

Attendu que le réquisitoire susvisé fait grief à M. Y d'avoir pris en charge 23 mandats pour un montant total de 22 251,72 euros hors taxes au cours de l'exercice 2015 correspondant à des prestations intervenues dans le cadre d'un marché à bons de commande n° 2012-01-002 dont le paiement est intervenu en dépassement du montant maximum du marché ; que les paiements ainsi effectués seraient présomptifs d'irrégularités susceptibles de fonder la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. Y à hauteur de 22 251,72 euros hors taxes au titre de l'exercice 2015, pour défaut de contrôle de la validité de la dette ;

Attendu que M. Y et l'ordonnateur font valoir que le marché incriminé est le seul marché conclu par l'établissement comportant un montant maximal ; qu'en outre, le module de suivi des marchés n'était pas installé et qu'ainsi le progiciel de gestion utilisé par l'INPS ne permettait pas de contrôler si le montant maximum d'un marché était atteint ;

Attendu qu'il n'est pas contesté que le montant maximum des commandes pouvant être régulièrement passées dans le cadre de ce marché a été dépassé ; que le paiement en dépassement est constitutif d'un manquement du comptable ; que la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. Y doit être engagée ;

Attendu que depuis lors, un nouveau marché pour les mêmes prestations avec une seule estimation du volume des prestations demandées, sans maximum retenu, a été passé avec la même société attributaire du précédent marché ; qu'ainsi le maintien des conditions financières du marché établit la volonté des parties de poursuivre leurs relations contractuelles ; que le manquement n'a donc pas causé de préjudice financier à l'INPS ;

Attendu qu'aux termes des dispositions du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, « *lorsque le manquement du comptable [...] 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 » ; que le décret du 10 décembre 2012 susvisé fixe le montant maximal de cette somme à un millième et demi du montant du cautionnement prévu pour le poste comptable ;

Attendu que le montant du cautionnement prévu pour le poste comptable considéré pour l'exercice 2015 est fixé à 110 000 euros ; qu'il sera fait une juste application des circonstances de l'espèce en mettant à la charge de M. Y une somme non rémissible de 165 € ;

Sur la décharge des comptables

Attendu que, par l'effet de la prescription édictée par l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, la responsabilité de M. X ne peut plus être recherchée au titre de l'exercice 2010, produit à la Cour avant le 1^{er} janvier 2012 ;

Par ces motifs,

CONSTATE :

En ce qui concerne M. X

Article unique : M. X est déchargé de sa gestion au 31 décembre 2010.

DÉCIDE :

Au titre des exercices 2011 à 2014 (au 31 août) (charge n°1)

Article 1^{er} : Il n'y a pas lieu à obliger M. X à s'acquitter d'une somme en application du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi de finances n°63-156 du 23 février 1963.

Au titre de l'exercice 2011 (charge n°2)

Article 2 : M. X devra s'acquitter d'une somme de 290 €, en application du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963. Cette somme ne peut faire l'objet d'une remise gracieuse en vertu du IX de l'article 60 précité.

Au titre de l'exercice 2012 (charge n°3) :

Article 3 : M. X devra s'acquitter d'une somme de 150 €, en application du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963. Cette somme ne peut faire l'objet d'une remise gracieuse en vertu du IX de l'article 60 précité.

En ce qui concerne M. Y:

Au titre des exercices 2014 (du 1^{er} septembre) et 2015 (charge n°1) :

Article 4 : Il n'y a pas lieu à obliger M. Y à s'acquitter d'une somme en application du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi de finances n°63-156 du 23 février 1963.

Au titre de l'exercice 2015 (charge n°3) :

Article 5 : Il n'y a pas lieu de mettre en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. Y.

Au titre de l'exercice 2015 (charge n° 4)

Article 6 : M. Y devra s'acquitter d'une somme de 165 €, en application du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963. Cette somme ne peut faire l'objet d'une remise gracieuse en vertu du IX de l'article 60 précité.

Fait et jugé en la Cour des comptes, quatrième chambre, première section.

Présents : M. Jean-Philippe VACHIA, président de chambre, président de la formation ; M. Yves ROLLAND, président de section, MM. Denis BERTHOMIER et Olivier ORTIZ, conseillers maîtres, Mmes Dominique DUJOLS, Isabelle LATOURNARIE-WILLEMS, conseillères maîtres, et M. Jean-Luc GIRARDI, conseiller maître.

En présence de M. Aurélien LEFEBVRE, greffier de séance.

Rectifié le 30 mai 2018

Aurélien LEFEBVRE

Jean-Philippe VACHIA

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

Conformément aux dispositions de l'article R. 142-20 du code des juridictions financières, les arrêts prononcés par la Cour des comptes peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation présenté, sous peine d'irrecevabilité, par le ministère d'un avocat au Conseil d'État dans le délai de deux mois à compter de la notification de l'acte. La révision d'un arrêt ou d'une ordonnance peut être demandée après expiration des délais de pourvoi en cassation, et ce dans les conditions prévues au I de l'article R. 142-19 du même code.