



TROISIEME CHAMBRE

Quatrième section

Arrêt n° S2020-1745

Audience publique du 18 septembre 2020

Prononcé du 20 octobre 2020

INSTITUT NATIONAL DES SCIENCES
APPLIQUEES (INSA) DE ROUEN

Exercices 2013 à 2017

Rapport n° R-2020-0833-1

République Française,
Au nom du peuple français,

La Cour,

Vu le réquisitoire n° 2019-46 en date du 19 novembre 2019, par lequel la Procureure générale près la Cour des comptes a saisi la Cour des comptes de charges soulevées à l'encontre de MM. Y, Z et A, agents comptables de l'institut national des sciences appliquées de Rouen (INSA de Rouen), au titre des exercices 2013 à 2017, notifié le 28 novembre 2019 aux agents comptables concernés qui en ont accusé réception pour M. Y le 28 novembre et pour M. A le 2 décembre 2019 ; notifié à nouveau à M. Z le 19 décembre 2019 ;

Vu les échanges de courriers électroniques entre M. Z, la magistrate chargée de l'instruction et le greffe de la Cour conduits entre le 3 mars et le 8 juillet 2020 relativement à la notification du réquisitoire à M. Z ;

Vu les comptes rendus en qualité de comptables de l'INSA de Rouen, par M. Y, du 1^{er} janvier au 1^{er} avril 2013, par M. Z du 2 avril 2013 au 4 janvier 2016, et par M. A, à compter du 5 janvier 2016 ;

Vu les justifications produites au soutien des comptes en jugement ;

Vu les réponses écrites au réquisitoire reçues de M. A les 10 janvier, 2 juillet 2020 dans laquelle il précise que M. Z lui a indiqué qu'il répondrait directement au réquisitoire de la Cour et 8 juillet 2020 ;

Vu le code de commerce ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Vu le code des juridictions financières ;

Vu le code de procédure civile ;

S2020-1745

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

Vu les lois et règlements applicables à l'INSA de Rouen, établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) ;

Vu le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 modifié 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 modifié dans sa rédaction issue de l'article 90 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 ;

Vu le rapport n° 2020-0833-1 à fin d'arrêt de Mme Muriel SOLIGNAC, conseillère référendaire, magistrate chargée de l'instruction ;

Vu les observations produites par M. Z, postérieurement à la clôture de l'instruction, enregistrées au greffe le 17 août 2020 dans lesquelles l'intéressé demande notamment l'annulation de la procédure ;

Vu les observations produites par M. A postérieurement à la clôture de l'instruction, enregistrées au greffe le 14 septembre 2020 ;

Vu les conclusions n° 432 de la Procureure générale du 17 septembre 2020 ;

Entendu lors de l'audience publique du 18 septembre 2020, Mme Muriel SOLIGNAC, conseillère référendaire, en son rapport, M. Benoît GUERIN, avocat général, en les conclusions du ministère public, les parties informées de l'audience n'étant ni présentes, ni représentées ;

Entendu en délibéré M. Vincent FELLER, conseiller maître, réviseur, en ses observations ;

Sur la procédure

1. Attendu que dans ses écritures du 17 août 2020, M. Z soutient, d'une part, que l'ensemble de la procédure le concernant serait nulle, l'intéressé indiquant que le réquisitoire ne lui aurait jamais été régulièrement notifié et, d'autre part, que la procédure de jugement des comptes aurait eu une durée excessive, méconnaissant par là-même les dispositions de l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ;

2. Attendu, sur le premier moyen, que l'article R. 142-5 du code des juridictions financières dispose dans son premier alinéa : « *Lorsqu'une instance a été ouverte dans les conditions prévues à l'article L. 142-1-2, le réquisitoire du ministère public, le nom du ou des magistrats chargés de l'instruction et d'en faire rapport ainsi que, le cas échéant, du ou des vérificateurs sont notifiés à chacun des comptables mis en cause, ainsi qu'à l'ordonnateur en fonctions.* » ;

3. Attendu qu'à sa sortie de fonctions de l'INSA de Rouen, M. Z est devenu agent comptable de l'Agence nationale des chèques vacances (ANCV) ; qu'il avait par ailleurs communiqué au greffe de la Cour une adresse électronique personnelle ;

4. Attendu qu'il résulte des pièces du dossier que le réquisitoire a fait l'objet d'un premier envoi par voie électronique le 28 novembre 2019 à l'adresse mentionnée ci-dessus ; qu'il est constant qu'aucun accusé de réception n'a été adressé au greffe de la Cour à la suite de cet envoi ; que le réquisitoire a fait ensuite l'objet d'une notification par voie postale avec demande

S2020-1745

d'avis de réception n° 2C13329989130, adressée à M. Z à l'ANCV le 19 décembre 2019 ; qu'un accusé de réception a été adressé au greffe portant la date du 23 décembre 2019 et un cachet « Accueil ANCV » ; que M. Z soutient que l'accueil et la réception du courrier de l'ANCV étaient confiés à un prestataire privé, et qu'aucun pli ne lui aurait été remis en mains propres, produisant au soutien de ses dires un état des « plis et colis arrivée » établis par le prestataire et courant du 19 au 26 décembre qui ne comprend pas de mention d'un pli reçu de la Cour des comptes, ainsi qu'un document interne à l'ANCV recensant les plis remis en mains propres pour la journée du 23 décembre 2019 qui, quant à lui, mentionne dans une colonne « AC » que 8 plis ont été remis ce jour dont l'un portait la même référence que l'accusé figurant au dossier ; qu'un courrier du 10 janvier 2020, adressé à M. Z à l'adresse de l'ANCV, avec pour objet « production d'observations écrites » lui a signalé que la Cour avait reçu les observations de M. A et lui rappelait qu'il pouvait lui-même produire ses propres observations ; que par une série d'échanges de courriers électroniques entre le 3 mars et le 5 août 2020, M. Z a persisté à contester avoir reçu le réquisitoire dans les formes prescrites ; qu'il reconnaît toutefois, dans ses dernières écritures du 16 août 2020 avoir reçu en juillet 2020 une copie du réquisitoire adressée par la rapporteure en pièce jointe à l'un de ses courriers électroniques ;

5. Attendu qu'il résulte des pièces mêmes transmises par M. Z, que le réquisitoire a été reçu à l'agence comptable de l'ANCV le 23 décembre 2019 ; qu'est dès lors sans effet, l'affirmation de M. Z, contredite par le ministère public, selon laquelle le courrier du 10 janvier 2020 n'aurait pas été accompagné d'une copie du réquisitoire, qu'à supposer que le réquisitoire n'ait pas été reçu par M. Z lui-même le 23 décembre 2019, compte tenu des divers échanges qu'il a eus avec le greffe de la Cour par la suite et en tout état de cause, il doit être considéré que son courrier électronique du 3 mars 2020 valait accusé de réception du réquisitoire ;

6. Attendu au surplus que, que l'article 114 du code de procédure civile prévoit : « *Aucun acte de procédure ne peut être déclaré nul pour vice de forme si la nullité n'en est pas expressément prévue par la loi, sauf en cas d'inobservation d'une formalité substantielle ou d'ordre public. / La nullité ne peut être prononcée qu'à charge pour l'adversaire qui l'invoque de prouver le grief que lui cause l'irrégularité, même lorsqu'il s'agit d'une formalité substantielle ou d'ordre public.* » ; qu'il ne résulte pas des observations de M. Z que le défaut de notification du réquisitoire, à le supposer établi, aurait eu pour effet de l'empêcher de connaître les griefs portés contre lui ou de présenter des moyens de défense à l'audience ; qu'il s'ensuit que ses conclusions à fin d'annulation de la procédure doivent être rejetées ;

7. Attendu, s'agissant du second moyen, qu'aux termes de l'article 6, paragraphe 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « *toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal (.) qui décidera (.) des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil (.)* » ; qu'aux termes de l'article 13 de la même convention : « *toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente convention, ont été violés a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles* » ; qu'il en résulte que si les justiciables ont droit à ce que leurs requêtes soient jugées dans un délai raisonnable, la méconnaissance éventuelle de ce droit est sans incidence sur la validité de la décision juridictionnelle prise à l'issue de la procédure ; qu'en tout état de cause seul le juge administratif de droit commun est compétent pour statuer sur la réparation du dommage ainsi causé par le fonctionnement defectueux du service public de la justice qui résulterait d'une telle situation ; que dès lors les conclusions de M. Z demandant l'annulation de la procédure à ce titre doivent être rejetées ;

S2020-1745

*Sur le fond***Sur la charge n° 1, soulevée à l'encontre de M. Y au titre de l'exercice 2013 :**

8. Attendu que, par le réquisitoire susvisé, la Procureure générale a saisi la troisième chambre de la Cour des comptes de la responsabilité encourue par M. Y à raison de l'absence de recouvrement du produit de la vente par l'INSA de Rouen d'une prestation d'études à une société, facturée 3 026,76 € TTC le 17 janvier 2012, puis admise en non-valeur dans les comptes de l'INSA de Rouen le 19 novembre 2015 ; que ladite société aurait fait l'objet d'une procédure de redressement judiciaire ouverte le 18 octobre 2012, publiée le 4 novembre suivant, avec mise en place d'un plan de redressement sur 10 ans ; que l'agent comptable n'aurait pas porté à la connaissance du mandataire judiciaire l'existence de cette créance dans les délais imposés par les textes et qu'il n'aurait demandé aucun relevé de forclusion ; que l'absence de déclaration de la créance au passif de la procédure collective initiée à l'encontre de la société débitrice serait présomptive d'irrégularités susceptibles de fonder la mise en jeu la responsabilité de M. Y pour défaut de diligences adéquates, complètes et rapides en vue du recouvrement d'une recette ;

Sur le droit applicable

9. Attendu qu'en application de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 susvisée, « *les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables du recouvrement des recettes [...]* » ; que la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics « *se trouve engagée dès lors [...]* qu'une recette n'a pas été recouvrée » ;

10. Attendu qu'aux termes des articles 17, 18 et 19 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 susvisé, « *les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des actes et contrôles qui leur incombent* » ; que le comptable public est seul chargé « *de la prise en charge des ordres de recouvrer [...]* qui lui sont remis par les ordonnateurs du recouvrement des ordres de recouvrer et des créances constatées par un contrat, un titre de propriété ou tout autre titre exécutoire ; de l'encaissement des droits au comptant et des recettes liées à l'exécution des ordres de recouvrer » ; que les comptables publics sont tenus d'exercer le contrôle « *de la régularité de l'autorisation de percevoir la recette ; [...]* de la mise en recouvrement des créances et de la régularité des réductions et des annulations des ordres de recouvrer » ;

Sur les faits

11. Attendu que la facture de prestations d'études a été éditée le 17 janvier 2012 mais que le titre de recettes n'a été émis que le 6 juillet 2012, soit six mois plus tard ; que le jugement d'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire à l'encontre de cette société a été prononcé le 18 octobre 2012 et publié au Bulletin des annonces civiles et commerciales (BODACC) le 4 novembre 2012, date à partir de laquelle les déclarations de créances devaient, dans le délai de deux mois fixé à l'article R. 622-24 du code de commerce, être déposées auprès du mandataire judiciaire ; que M. Y, agent comptable en fonctions, n'a pas déclaré la créance au mandataire judiciaire dans ce délai ; que, ni lui, ni M. Z son successeur, n'ont demandé à être relevés de la forclusion dans le délai de six mois suivant la publication du jugement d'ouverture de la procédure prévu au troisième alinéa de l'article L. 622-26 du même code, délai qui expirait le 4 mai 2013 ;

12. Attendu que M. Z, agent comptable à compter du 2 avril 2013, a sollicité la société pour paiement de la créance le 12 novembre 2015 et que celle-ci l'a orienté vers le mandataire judiciaire ; que ce dernier a répondu le 18 novembre 2015 que le délai pour déclarer cette dette ayant expiré sans qu'une déclaration de créance lui ait été notifiée et qu'aucune requête de relevé de forclusion n'ayant été transmise au juge-commissaire dans les délais légaux, la

S2020-1745

créance ne pouvait bénéficier d'aucun remboursement dans le cadre du plan de redressement homologué par le tribunal de commerce de Rouen le 20 juin 2013 ;

13. Attendu que ce plan de redressement sur 10 ans a été modifié par jugements publiés au BODACC le 3 janvier 2017 puis le 24 mars 2019 ; qu'à la date du délibéré de la Cour, l'entreprise était toujours en activité ;

14. Attendu que la créance a fait l'objet d'une décision d'admission en non-valeur le 19 novembre 2015 ;

Sur les éléments apportés à décharge par le comptable

15. Attendu que M. Y n'a pas répondu au réquisitoire ;

Sur l'existence d'un manquement

16. Attendu qu'en matière de recouvrement de créances, le comptable public dégage sa responsabilité s'il apporte la preuve que ses diligences en vue dudit recouvrement ont été adéquates, complètes et rapides ; qu'au nombre de celles-ci figurent toutes les opérations auprès du débiteur mais aussi auprès du mandataire ou du juge-commissaire dans les délais prescrits par le code de commerce en cas de procédure collective ;

17. Attendu que l'agent comptable n'a pas déclaré au mandataire judiciaire la créance de l'INSA de Rouen sur la société mise en redressement judiciaire par jugement précité du 18 octobre 2012 dans le délai de deux mois suivant la publication du jugement d'ouverture de la procédure collective ; que ni M. Y, ni son successeur M. Z n'ont déposé de requête en relevé de forclusion auprès du juge-commissaire dans le délai de six mois suivant la publication du jugement d'ouverture de la procédure collective ;

18. Attendu que la créance n'a pas été recouvrée et qu'elle a été admise en non-valeur dans les comptes de l'INSA de Rouen le 19 novembre 2015 par certificat administratif du directeur de l'établissement en date du 13 novembre 2015 ; que la Cour n'est pas tenue par les décisions administratives d'admission en non-valeur dans son appréciation de la responsabilité des comptables ;

19. Attendu que les perspectives de recouvrement de la créance se sont trouvées irrémédiablement compromises par l'inaction de M. Y, comptable en fonctions lorsque la créance s'est trouvée éteinte ; qu'est ainsi constitué un manquement à ses obligations de nature à engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire ;

Sur l'existence d'un préjudice financier

20. Attendu que, dans ses conclusions, la Procureure générale fait valoir qu'au vu de la lettre du mandataire judiciaire du 13 novembre 2015, la créance n'était pas irrécouvrable et que l'INSA de Rouen a ainsi subi un préjudice financier ;

21. Attendu qu'à la date du délibéré de la Cour, l'entreprise était toujours en activité ; qu'il s'ensuit que le défaut de déclaration de la créance a eu pour conséquence de priver l'INSA de Rouen d'une recette certaine et lui a dès lors causé un préjudice financier ;

22. Attendu qu'aux termes du troisième alinéa du VI de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 précitée, « lorsque le manquement du comptable [...] a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné [...], le comptable a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels la somme correspondante » ; qu'ainsi il y a lieu de constituer M. Y débiteur de l'INSA de Rouen pour la somme de 3 026,76 € sur l'exercice 2013 ;

S2020-1745

23. Attendu qu'aux termes du VIII de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, « *les débits portent intérêt au taux légal à compter du premier acte de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics* » ; qu'en l'espèce, cette date est le 28 novembre 2019, date de réception du réquisitoire par M. Y ;

Sur la charge n° 2, soulevée à l'encontre de M. Z, au titre de l'exercice 2014 :

24. Attendu que, par le réquisitoire susvisé, la Procureure générale a saisi la troisième chambre de la Cour des comptes de la responsabilité encourue par M. Z à raison de la mise en paiement d'une taxe au profit de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) pour un montant de 1 168 € ; que cette taxe a été payée le 21 novembre 2014 à la suite de la présentation par l'Office d'un avis des sommes à payer du 3 novembre 2014 pour l'embauche d'un travailleur étranger par l'INSA de Rouen ; que l'alinéa 6 de l'article L. 311-15 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) aurait pu exonérer l'INSA de Rouen du paiement de cette taxe en raison de la qualité du travailleur embauché, à savoir un scientifique, maître de conférences stagiaire à l'INSA, qui y aurait travaillé depuis le 1^{er} septembre 2009 ; que le défaut de contrôle de la validité de la dette au regard de la nature de la dépense telle qu'elle a été ordonnancée serait susceptible de mettre en jeu la responsabilité de l'agent comptable ;

Sur le droit applicable

25. Attendu qu'en application de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 susvisée, « *les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables [...] du paiement des dépenses* » ; que la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics « *se trouve engagée dès lors [...] qu'une dépense a été irrégulièrement payée* » ;

26. Attendu qu'aux termes des articles 17 et 18 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 susvisé, « *les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des actes et contrôles qui leur incombent* » ; que le comptable public est seul chargé « *de la prise en charge des ordres [...] de payer qui lui sont remis par les ordonnateurs ; [...] du paiement des dépenses, soit sur ordre émanant des ordonnateurs, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de leur propre initiative ; de la suite à donner aux oppositions à paiement et autres significations* » ; qu'aux termes de l'article 20 de ce même décret, le contrôle de la validité de la dette porte notamment sur la production des pièces justificatives ; qu'aux termes de l'article 38 de ce même décret, lorsque « *le comptable public a constaté des irrégularités ou des inexactitudes dans les certifications de l'ordonnateur, il suspend le paiement et en informe l'ordonnateur* » ; qu'aux termes de l'article 50 de ce même décret, « *les opérations de recettes, de dépenses et de trésorerie doivent être justifiées par des pièces prévues dans des nomenclatures établies [...] par arrêté du ministre chargé du budget [...] Lorsqu'une opération de dépense n'a pas été prévue par une nomenclature mentionnée ci-dessus, doivent être produites des pièces justificatives permettant au comptable d'opérer les contrôles mentionnés aux articles 19 et 20* » ;

27. Attendu que l'article L. 311-15 du CESEDA, dans sa rédaction applicable à l'époque des faits, disposait : « *Tout employeur qui embauche un travailleur étranger ou qui accueille un salarié détaché temporairement par une entreprise non établie en France dans les conditions prévues au titre VI du livre II de la première partie du code du travail acquitte, lors de la première entrée en France de cet étranger ou lors de sa première admission au séjour en qualité de salarié, une taxe. Cette taxe est affectée à l'Office français de l'immigration et de l'intégration dans la limite du plafond fixé au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. / Lorsque l'embauche intervient pour une durée supérieure ou égale à douze mois, le montant de cette taxe est égal à 55 % du salaire versé à ce travailleur étranger, pris en compte dans la limite de 2,5 fois le salaire minimum de*

S2020-1745

croissance. / (...) / Sont exonérés de la taxe prévue au premier alinéa les employeurs des citoyens de l'Union européenne mentionnés au troisième alinéa de l'article L. 121-2, les organismes de recherche publics, les établissements d'enseignement supérieur délivrant un diplôme conférant un grade de master, les fondations de coopération scientifique, les établissements publics de coopération scientifique et les fondations reconnues d'utilité publique du secteur de la recherche agréées conformément à l'article L. 313-8 qui embauchent, pour une durée supérieure à trois mois, un ressortissant étranger aux fins de mener des travaux de recherche ou de dispenser un enseignement de niveau universitaire, quels que soient la durée du contrat et le montant de la rémunération. / La taxe prévue au présent article est perçue comme en matière de recettes des établissements publics nationaux à caractère administratif. / Les modalités d'application du présent article sont précisées, en tant que de besoin, par décret. » ; que l'article L. 313-8 du même code, dans sa rédaction applicable à l'époque des faits, prévoyait : « La carte de séjour temporaire délivrée à l'étranger aux fins de mener des travaux de recherche ou de dispenser un enseignement de niveau universitaire dans le cadre d'une convention d'accueil signée avec un organisme public ou privé ayant une mission de recherche ou d'enseignement supérieur préalablement agréé dans les conditions définies par décret en Conseil d'Etat porte la mention " scientifique-chercheur ". / (...) / La carte de séjour ainsi accordée est renouvelée de plein droit durant la période de validité restant à courir de la carte « scientifique-chercheur » susmentionnée. » ;

Sur les faits

28. Attendu que M. X de nationalité iranienne a été nommé maître de conférences à compter du 1^{er} septembre 2014 par arrêté ministériel du 17 octobre 2014 ; que l'arrêté du directeur de l'INSA de Rouen du 27 octobre 2014 portant classement de l'intéressé vise notamment l'état des services accomplis par M. X à l'INSA de Rouen en qualité d'agent non-titulaire pour les périodes allant respectivement du 1^{er} septembre 2009 au 1^{er} juillet 2012, du 15 septembre 2012 au 15 novembre 2012 et du 1^{er} septembre 2013 au 31 août 2014 ; que le titre de séjour de l'intéressé porte la mention « scientifique » ;

29. Attendu que l'agent comptable a procédé au paiement, par mandat n° 5523 du 21 novembre 2014, de la taxe instituée par l'article L. 311-15 du CESEDA au profit de l'OFFI, au titre de l'embauche et de la première entrée en France d'un travailleur étranger ; qu'en effet l'OFFI a émis le 3 novembre 2014 un avis des sommes à payer liquidant le montant de la taxe à 1 168 € ; que la dépense aurait été imputée au compte 6372 « Taxes perçues par les organismes publics internationaux » ;

Sur les éléments apportés à décharge par le comptable

30. Attendu que le comptable expose que, selon lui, le réquisitoire ne préciserait pas en quoi les pièces justificatives produites au soutien de la dépense seraient insuffisantes ; qu'il poursuit qu'en l'absence de nomenclature applicable à l'INSA de Rouen, il s'est référé aux autres nomenclatures des pièces justificatives des dépenses applicables qui toutes n'exigeraient que la production d'un avertissement, d'un avis d'échéance ou d'un état liquidant les droits ; qu'il conclût à un non-lieu à charge ;

31. Attendu que le ministère public fait valoir dans ses conclusions que le comptable n'a pas répondu au réquisitoire en ce qui concerne l'incohérence des pièces justificatives et en déduit que le comptable a commis un manquement ;

S2020-1745

Sur l'existence d'un manquement

32. Attendu qu'il n'est pas contesté que l'agent comptable a procédé au paiement de la taxe relative à l'embauche d'un travailleur étranger au vu d'un avis des sommes à payer comportant les éléments de la liquidation et rappelant que la taxe est due pour l'embauche d'un salarié lors de sa première entrée en France ou de sa première admission au séjour en qualité de salarié ;

33. Attendu qu'il appartenait au comptable au titre de son obligation de vérification de la liquidation de la dette de relever que les pièces justificatives dont ils disposait étaient complètes précises et cohérentes ; qu'il est constant que cette cohérence n'était pas assurée dès lors que, d'une part, ces pièces assujettissaient l'INSA de Rouen au paiement de la taxe pour une première embauche, alors que, d'autre part, il disposait des éléments établissant que M. X entrait dans le champ d'exonération de la même taxe ; qu'au surplus et en tout état de cause l'INSA de Rouen, en tant qu'établissement d'enseignement supérieur délivrant un diplôme conférant un grade de master, entrait dans la catégorie des établissements exonérés du paiement de la taxe, l'intéressé exerçant une activité d'enseignement et de recherche ; qu'il appartenait dès lors au comptable de suspendre le paiement et d'en avertir l'ordonnateur ; qu'en s'en abstenant M. Z a commis un manquement à ses obligations et engagé sa responsabilité personnelle et pécuniaire sur l'exercice 2014 ;

Sur l'existence d'un préjudice financier

34. Attendu que, dans ses conclusions, la Procureure générale fait valoir que la dépense n'étant pas due, le manquement a causé un préjudice financier à l'INSA de Rouen ;

35. Attendu que l'avis des sommes à payer établi par l'OFII a été émis sur la base d'informations inexactes et que la taxe n'était pas due pour la totalité de son montant ; qu'ainsi l'INSA de Rouen a subi un préjudice financier d'un montant de 1 168 € ;

36. Attendu qu'aux termes du troisième alinéa du VI du même article, « *lorsque le manquement du comptable [...] a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné [...], le comptable a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels la somme correspondante* » ; qu'ainsi il y a lieu de constituer M. Z débiteur de l'institut national des sciences appliquées de Rouen pour la somme de 1 168 € sur l'exercice 2014 ;

37. Attendu qu'aux termes du VIII de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, « *les débits portent intérêt au taux légal à compter du premier acte de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics* » ; qu'en l'espèce, cette date est le 3 mars 2020 comme mentionné au point 5 ci-dessus ;

38. Attendu que le IX de l'article 60 précité prévoit : « *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.* » ;

S2020-1745

39. Attendu qu'il ne ressort pas des pièces présentes au dossier qu'un contrôle hiérarchisé de la dépense ait été mis en place à l'INSA de Rouen pour l'exercice 2014 ;

Sur la charge n° 3, soulevée à l'encontre de MM. Z et A, au titre des exercices 2013 à 2017 :

40. Attendu que, par le réquisitoire susvisé, la Procureure générale a saisi la troisième chambre de la Cour des comptes de la responsabilité encourue par MM. Z et A à raison d'un défaut de vérification de l'exhaustivité des pièces ayant permis la mise en paiement d'« *indemnités de rémunération des activités de formation continue et de gestion financière et comptable* » à six personnes (les trois agents comptables qui se sont succédé sur le poste pendant la période sous revue, la directrice générale des services, le directeur des formations et de la vie étudiante, et la directrice administrative des formations et de la vie étudiante) à hauteur de 5 785,57 € au titre de l'exercice 2013, 5 579,22 € au titre de l'exercice 2014, 4 565,07 € au titre de l'exercice 2015 pour M. Z, et à hauteur de 7 570,50 € au titre de l'exercice 2016 et 5 536,50 € au titre de l'exercice 2017 pour M. A ;

41. Attendu que, selon le réquisitoire susvisé, ces indemnités ont été versées en méconnaissance de l'article 7 du décret n° 85-1118 du 18 octobre 1985 relatif aux activités de formation continue dans les établissements d'enseignement supérieur, cet article prévoyant qu'une telle rémunération est versée aux personnels qui « *en dehors de leur activité principale, sont soit responsables de l'organisation des actions de formation continue, soit chargés de la gestion financière et comptable de ces actions* » ; que néanmoins la Procureure générale observe que l'ordonnateur a signé un document demandant à M. A, tout comme à son prédécesseur, « *d'assurer des activités supplémentaires en dehors de leurs activités habituelles dans le domaine de la formation continue* » ; que la note 1 du réquisitoire demande que la situation de la directrice administrative des formations et de la vie étudiante fasse l'objet d'un examen spécifique sur les exercices 2013 à 2016 ;

Sur le droit applicable

42. Attendu qu'en application de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 susvisée, « *les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables [...] du paiement des dépenses* » ; que la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics « *se trouve engagée dès lors [...] qu'une dépense a été irrégulièrement payée* » ;

43. Attendu qu'aux termes des articles 17 et 18 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 susvisé, « *les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des actes et contrôles qui leur incombent* » ; que le comptable public est seul chargé « *de la prise en charge des ordres [...] de payer qui lui sont remis par les ordonnateurs ; [...] du paiement des dépenses, soit sur ordre émanant des ordonnateurs, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de leur propre initiative ; de la suite à donner aux oppositions à paiement et autres significations* » ; qu'aux termes de l'article 20 de ce même décret, le contrôle de la validité de la dette porte notamment sur la production des pièces justificatives ; qu'aux termes de l'article 38 de ce même décret, lorsque « *le comptable public a constaté des irrégularités ou des inexactitudes dans les certifications de l'ordonnateur, il suspend le paiement et en informe l'ordonnateur* » ; qu'aux termes de l'article 50 de ce même décret, « *les opérations de recettes, de dépenses et de trésorerie doivent être justifiées par des pièces prévues dans des nomenclatures établies [...] par arrêté du ministre chargé du budget [...] Lorsqu'une opération de dépense n'a pas été prévue par une nomenclature mentionnée ci-dessus, doivent être produites des pièces justificatives permettant au comptable d'opérer les contrôles mentionnés aux articles 19 et 20* » ;

S2020-1745

Sur les faits

44. Attendu que le versement des indemnités de formation continue aux six personnes mentionnées dans le réquisitoire entre 2013 et 2017 s'est appuyé sur une décision individuelle nominative ainsi qu'un état liquidatif faisant référence aux textes institutifs de l'indemnité concernée et reprenant les modalités de calcul prévues dans l'arrêté du 18 octobre 1985 modifié par l'arrêté du 29 juillet 1986 ; que ces états établis pour chacun des exercices concernés procèdent au calcul des deux enveloppes à répartir au titre de l'indemnité de responsabilité de l'organisation des actions de formation continue, d'une part, et de l'indemnité aux personnels chargés de la gestion financière et comptable de ces actions, d'autre part ; qu'aucun de ces états ne justifie des modalités de répartition de chaque enveloppe entre les bénéficiaires ;

45. Attendu qu'un document signé par l'ordonnateur le 30 mai 2016 demande à M. A, tout comme à son prédécesseur, « *d'assurer des activités supplémentaires en dehors de leurs activités habituelles dans le domaine de la formation continue* » ; qu'enfin, figure au dossier, la fiche de poste de la directrice administrative des formations et de la vie étudiante pour l'exercice 2017 ;

Sur les éléments apportés à décharge par les agents comptables

46. Attendu que M. Z relève, d'une part, que le rapport d'instruction n'aurait pas examiné la situation de la directrice administrative des formations et de la vie étudiante et en déduit que l'instruction aurait été conduite uniquement à charge ; que, d'autre part, et en premier lieu, compte tenu du délai d'intervention de la Cour il serait difficile de retrouver les plannings des formations réalisées, s'agissant de pièces non concernées par des règles d'archivage ; qu'en second lieu les rémunérations servies auraient concerné des formations qui n'auraient pas été rémunérées par ailleurs ; qu'enfin, l'instruction n'aurait pas permis de quantifier le préjudice réellement subi par l'INSA de Rouen, ce préjudice étant, selon lui, inférieur à celui mentionné dans le réquisitoire ; qu'il en conclut que la Cour devrait prononcer un non-lieu à charge ;

47. Attendu que M. A fait valoir, en se référant à la jurisprudence du Conseil d'Etat, qu'un agent comptable doit s'assurer que les pièces justificatives produites ne présentent pas d'incohérence au regard de la nature et de l'objet de la dépense engagée et que, à ce titre, le comptable public ne peut qu'exiger les pièces telles que prévues dans la nomenclature et qu'il n'a pas à juger de la légalité des pièces produites ; qu'il assure qu'il disposait de toutes les pièces justificatives nécessaires pour la mise en paiement des indemnités de formation continue : décision individuelle nominative produite par l'ordonnateur, état liquidatif faisant référence aux textes relatifs à l'indemnité versée et reprenant les modalités de calcul prévues dans l'arrêté du 18 octobre 1985 modifié par l'arrêté du 29 juillet 1986, et document du 30 mai 2016 précisant le rôle de personnels de l'établissement produit par l'ordonnateur ;

48. Attendu que M. A déduit ensuite des décisions du Conseil d'Etat, auxquelles il se réfère, que le manquement, concernant le cas échéant un défaut de contrôle des pièces justificatives, n'engendrerait pas de préjudice financier pour l'institut ;

49. Attendu que l'agent comptable invoque l'existence pour l'année 2017 d'un contrôle hiérarchisé de la dépense pour la paie, validé par la direction générale des finances publiques (DGFIP) par courrier du 28 avril 2017 ; que l'indemnité de formation continue n'étant pas listée dans les contrôles obligatoires prévus cette année-là, le paiement de cette indemnité en 2017 serait « *éligible à une remise gracieuse* » ;

50. Attendu que le ministère public dans ses conclusions estime, s'agissant de la situation de la directrice administrative des formations et de la vie étudiante mentionnée par M. Z que les pièces du dossier se suffisent à elles-mêmes pour justifier qu'elle n'avait pas droit à

l'indemnité contestée ; que, s'agissant des observations de M. A sur les obligations du comptable, il appartient à celui-ci, sans se livrer à un contrôle de légalité qui ne lui incombe pas, après s'être assuré de la présence de toutes les pièces justificatives nécessaires au contrôle de la validité de la dette de vérifier si elles sont d'une part, complètes et précises, et d'autre part, cohérentes au regard de la nature et de l'objet de la dépense ; qu'il résulte de la confrontation de ces pièces, en premier lieu, que du seul fait de l'énoncé de leurs fonctions, les agents en cause avaient dans leurs occupation principale la responsabilité de l'organisation ou la charge de la gestion financière des formations continues et, en second lieu, sans que les pièces justifient d'une charge de travail particulière excédant leur activité principale ; qu'à cet égard, le certificat de l'ordonnateur du 30 mai 2016 ne saurait constituer une telle justification ; qu'enfin le plan de contrôle hiérarchisé tel que précisé au dossier imposait au comptable de contrôler ces indemnités de manière exhaustive ; qu'enfin, contrairement à ce que soutient le comptable, la Cour a constamment jugé que les dépenses non expressément mentionnées dans un tel plan de contrôle doivent faire l'objet d'un contrôle exhaustif ; que le ministère public en conclût, le manquement des comptables étant constitué, à l'engagement de la responsabilité personnelle et pécuniaire des deux comptables et à leur constitution en débet dans les conditions mentionnées au réquisitoire, les dépenses en cause ayant causé un préjudice financier à l'INSA de Rouen ;

Sur l'existence d'un manquement

51. Attendu que, s'agissant des contrôles que les comptables publics doivent opérer en matière de dépense sur la validité de la créance ou de la dette, il leur appartient de vérifier, en premier lieu, si l'ensemble des pièces requises au titre de la nomenclature comptable applicable leur a été fourni et, en deuxième lieu, si ces pièces sont, d'une part, complètes et précises et, d'autre part, cohérentes au regard de la catégorie de la dépense ; que si ce contrôle peut conduire les comptables à porter une appréciation juridique sur les actes administratifs à l'origine de la créance et s'il leur appartient alors d'en donner une interprétation conforme à la réglementation en vigueur, ils n'ont pas le pouvoir de se faire juges de leur légalité ; que si les pièces justificatives fournies sont insuffisantes pour établir la validité de la créance ou de la dette, il appartient aux comptables de suspendre le paiement jusqu'à ce que l'ordonnateur leur ait produit les justifications ou les attestations nécessaires ;

52. Attendu que l'article 7 du décret du 18 octobre 1985, mentionné dans le réquisitoire susvisé, codifié depuis le 21 août 2013 à l'article D. 714-61 du code de l'éducation, dispose que « *les personnels qui, en dehors de leur activité principale, sont soit responsables de l'organisation de formations continues, soit chargés de la gestion financière et comptable de ces actions, peuvent être rémunérés au moyen d'indemnités pour travaux supplémentaires établies annuellement et calculées en fonction du volume des activités de formation continue de l'établissement, selon des modalités arrêtées par le ministre chargé du budget et le ministre chargé de l'enseignement supérieur* » ; que l'arrêté précité du 18 octobre 1985, d'une part, dans son article premier reprend la distinction entre l'indemnité au titre de la responsabilité d'organisation des actions de formation continue et l'indemnité au titre de la gestion financière et comptable de ces mêmes actions et, d'autre part, ajoute à son article 3 que le droit à l'une ou l'autre de ces indemnités est subordonné à l'exercice effectif des fonctions considérées ;

53. Attendu qu'en l'absence de nomenclature, il appartient bien aux comptables de se faire produire toutes les justifications de nature à leur permettre d'opérer les contrôles que la réglementation leur prescrit ; que la publication d'une nomenclature applicable aux établissements publics de l'Etat, à compter du 23 avril 2016, précise, en outre, « *que la décision de l'ordonnateur, doit être suffisamment détaillée pour permettre à l'agent comptable de vérifier l'exacte application du texte en vigueur [...]* » (§3.6.1 indemnités-cas général) ;

54. Attendu que la formation continue est l'une des activités principales de tous les établissements d'enseignement supérieur ; que les agents comptables, la directrice générale des services, le directeur des formations et de la vie étudiante sont amenés, dans le cadre de

S2020-1745

leur activité principale, soit à organiser des actions de formation continue, soit à traiter de la gestion financière et comptable de l'ensemble des actions de l'établissement, actions de formation continue incluses ; qu'ainsi au seul vu de l'énoncé de la fonction des bénéficiaires désignés, sur les pièces à leur disposition, et en l'absence de tout autre justification relative aux missions accomplies en dehors de leur activité principale, il appartenait aux comptables de suspendre les paiements de l'indemnité dans l'attente de pièces ou de certifications complémentaires ; que les états liquidatifs produits à l'appui des paiements se bornent à appliquer la réglementation en ce qui concerne la détermination des enveloppes financières attribuables ; qu'ils ne contiennent au demeurant aucune indication sur le mode de répartition de ces enveloppes et notamment le volume d'activité qui aurait excédé l'activité principale des bénéficiaires ; qu'ainsi les comptables n'étaient pas en mesure de vérifier la validité de ces dépenses au titre du contrôle des justifications et, subsidiairement, des contrôles de l'exactitude de la liquidation ;

55. Attendu, toutefois, s'agissant de la directrice administrative des formations et de la vie étudiante, qu'il résulte de sa fiche de poste qu'elle n'avait pas de responsabilités en matière d'organisation de la formation continue ou de gestion financière de celles-ci au titre de ses activités principales ; que, dès lors, le versement de ces indemnités sur les exercices 2013 à 2017 était justifié en ce qui la concerne ; qu'il y aura lieu de réduire le montant de la charge de respectivement 1 400 € sur chacun des l'exercices 2013 et 2014, 1 000 € sur l'exercice 2015 (gestion de M. Z), 1 109 € sur l'exercice 2016 et de 1 350 € sur l'exercice 2017 (gestion de M. A) ;

56. Attendu que, par suite, l'argument de M. Z sur le caractère exclusivement à charge de l'instruction de la présente charge est inopérant ;

57. Attendu que, pour les années 2013 à 2017, les éléments fournis ne permettent pas d'attester du surplus d'activité des personnes rémunérées au titre de la formation continue ; qu'au titre particulier des années 2016 et 2017, l'agent comptable a évoqué l'existence de « *convocations aux formations effectuées (mail ou courrier) par les personnes concernées* » pour justifier le versement de cette indemnité ; que l'indemnité de formation continue ne correspond pas à la rémunération d'activités de formation mais vise à rémunérer des activités spécifiques liées à l'organisation d'actions de formation continue ou de gestion financière et comptable de ces actions en dehors de l'activité principale ; qu'est dès lors également inopérante l'argumentation de M. Z qualifiant ces indemnités de rémunérations d'heures de formation ;

58. Attendu que, sous réserve de ce qui est dit au point 55 ci-dessus, les agents comptables ont manqué à leurs obligations en ne vérifiant pas que, pour les pièces justificatives fournies, celles-ci étaient complètes, précises et cohérentes au regard de la nature de la dépense telle qu'elle a été ordonnancée ;

59. Attendu que MM. Z et A ont engagé leur responsabilité personnelle et pécuniaire au titre de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 susvisée ;

Sur l'existence d'un préjudice financier

60. Attendu que M. Z indique à la Cour que le rapport d'instruction ne quantifierait pas le montant exact du préjudice subi par l'établissement ; que M. A fait valoir que les arrêts du 6 décembre du Conseil d'Etat précisent que, lorsque le manquement du comptable aux obligations qui lui incombent au titre du paiement d'une dépense porte notamment sur le contrôle de la production des pièces justificatives requises, il « *doit être regardé comme n'ayant pas par lui-même, sauf circonstances particulières, causé de préjudice financier à l'organisme concerné* » ;

S2020-1745

61. Attendu que, contrairement à ce que soutient M. A, les paiements résultant de ce type de manquement ne sont valides que « *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* » ; que, comme il a été exposé au point 53 ci-dessus, aucun élément ne prouve que les activités rémunérées ont eu lieu en dehors de l'activité principale des personnes concernées ; que le service fait n'est ainsi pas démontré ; que la jurisprudence du Conseil d'Etat invoquée par le comptable ne s'applique donc pas au cas d'espèce ; que contrairement à ce que soutient M. Z, le montant du préjudice est exactement égal au montant de la charge, diminué des versements à la directrice administrative des formations et de la vie étudiante, ainsi qu'il a été dit aux points 55 et 58 ;

62. Attendu que les manquements de MM. Z et A et l'absence de service fait ont causé un préjudice financier, au sens des dispositions du troisième alinéa du VI de l'article 60 de la loi du 23 février susvisée, à l'institut national des sciences appliquées de Rouen ;

63. Attendu qu'aux termes du même article, « *lorsque le manquement du comptable [...] a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné, le comptable a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels la somme correspondante* » ; qu'ainsi il y a lieu de constituer M. Z débiteur de l'INSA de Rouen pour la somme de 4 385,57 € au titre de l'exercice 2013, de 4 179,22 € au titre de l'exercice 2014 et de 3 565,07 € au titre de l'exercice 2015 ; qu'il y a également lieu de constituer M. A débiteur de l'INSA Rouen pour la somme de 6 461,50 € au titre de l'exercice 2016 et de 4 186,50 € au titre de l'exercice 2017 ;

64. Attendu qu'aux termes du VIII de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, « *les débits portent intérêt au taux légal à compter du premier acte de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics* » ; qu'en l'espèce, cette date est le 3 mars 2020, date de réception du réquisitoire par M. Z et le 2 décembre 2019, date de réception du réquisitoire par M. A ;

Sur l'existence du contrôle sélectif de la dépense (2017)

65. Attendu, enfin, que pour l'année 2017, un contrôle sélectif de la dépense sur la paye a été mis en place et approuvé par la DGFIP le 28 avril 2017 pour l'année 2017 ; que le paiement des indemnités de formation objet du litige est intervenu en novembre 2017 et était ainsi soumis au contrôle sélectif de la paie prévu pour 2017 ; que le plan de contrôle prévoyait un contrôle exhaustif et a priori sur les entrants, les indemnités de congés non pris monétisés et les indemnités relatives aux charges administratives ; qu'il prévoit également un contrôle par sondage et a posteriori selon un calendrier thématique portant sur l'aide au retour à l'emploi, l'avancement d'échelon, l'indemnité de résidence et le supplément familial ; que ce plan n'intègre donc pas le contrôle de l'indemnité de formation ; que lorsqu'une dépense ne figure pas dans le plan de contrôle sélectif, c'est à un contrôle exhaustif qu'elle est soumise ;

Sur la charge n° 4, soulevée à l'encontre de M. A, au titre de l'exercice 2017 :

66. Attendu que, par le réquisitoire susvisé, la Procureure générale a saisi la troisième chambre de la Cour des comptes de la responsabilité encourue par M. A à raison d'un défaut de contrôle de la validité de la dette concernant le versement d'une prime dite exceptionnelle sur le « reliquat indemnitaire » 2017 à deux agents contractuels pour la somme totale de 1 418,67 € ; que ce défaut de contrôle porte, d'une part, sur l'exactitude de la liquidation et, d'autre part, sur la production de l'ensemble des pièces requises par la nomenclature avant mise en paiement en application de l'arrêté du 13 avril 2016 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des organismes soumis au titre III du décret n° 2012.1246 du 7 novembre 2012 ;

S2020-1745

Sur le droit applicable

67. Attendu qu'en application de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 susvisée, « *les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables [...] du paiement des dépenses* » ; que la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics « *se trouve engagée dès lors [...] qu'une dépense a été irrégulièrement payée* » ;

68. Attendu qu'aux termes des articles 17 et 18 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 susvisé, « *les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des actes et contrôles qui leur incombent* » ; que le comptable public est seul chargé « *de la prise en charge des ordres [...] de payer qui lui sont remis par les ordonnateurs ; [...] du paiement des dépenses, soit sur ordre émanant des ordonnateurs, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de leur propre initiative ; de la suite à donner aux oppositions à paiement et autres significations* » ; qu'aux termes de l'article 20 de ce même décret, le contrôle de la validité de la dette porte notamment sur l'exactitude de la liquidation et la production des pièces justificatives ; qu'aux termes de l'article 38 de ce même décret, lorsque « *le comptable public a constaté des irrégularités ou des inexactitudes dans les certifications de l'ordonnateur, il suspend le paiement et en informe l'ordonnateur* » ; qu'aux termes de l'article 50 de ce même décret, « *les opérations de recettes, de dépenses et de trésorerie doivent être justifiées par des pièces prévues dans des nomenclatures établies [...] par arrêté du ministre chargé du budget [...] Lorsqu'une opération de dépense n'a pas été prévue par une nomenclature mentionnée ci-dessus, doivent être produites des pièces justificatives permettant au comptable d'opérer les contrôles mentionnés aux articles 19 et 20* » ;

Sur les faits

69. Attendu que l'agent comptable a versé une prime dite exceptionnelle sur le « reliquat indemnitaire » 2017 à deux agents contractuels pour la somme totale de 1 418,67 € ; que ces mises en paiement ont été effectuées sur le fondement, d'une part, d'une délibération du conseil d'administration et, d'autre part, d'un état liquidatif signé du directeur de l'établissement ;

Sur les éléments apportés à décharge par le comptable

70. Attendu que M. A considère avoir produit les pièces justificatives nécessaires lui ayant permis de verser une prime exceptionnelle aux deux agents contractuels ; que la rédaction du contrat de chacun des agents, comportant la mention « *la rémunération fixée n'est pas exclusive* », permet le versement de cette prime ; qu'il joint néanmoins à ses écritures l'état liquidatif du 6 novembre 2017 associé à la répartition du reliquat indemnitaire ;

71. Attendu que les pièces transmises permettent d'établir que les montants liquidés sous le libellé « complément rémunération » sont exacts car additionnant le montant de la prime exceptionnelle et celui d'un reliquat indemnitaire également prévu lors de la délibération du conseil d'administration et validé par un état liquidatif signé par le directeur de l'institut le 6 novembre 2017 ;

72. Attendu que M. A déduit ensuite des décisions du Conseil d'Etat, auxquelles il se réfère, que le manquement, concernant le cas échéant un défaut de contrôle des pièces justificatives, n'engendrerait pas de préjudice financier pour l'institut ;

73. Attendu que l'agent comptable invoque l'existence pour l'année 2017 d'un contrôle hiérarchisé de la dépense pour la paie, validé par la DGFIP par courrier du 28 avril 2017 ;

S2020-1745

74. Attendu que le ministère public dans ses conclusions estime que la mention aux contrats de la possibilité de versements de compléments indemnitaires serait trop vague pour autoriser le versement de primes exceptionnelles ; qu'il en déduit que le comptable a commis un manquement à ses obligations engageant sa responsabilité et ayant causé un préjudice à l'INSA de Rouen ;

Sur l'existence d'un manquement

75. Attendu que, s'agissant des contrôles que les comptables publics doivent opérer en matière de dépense sur la validité de la créance ou de la dette, il leur appartient de vérifier, en premier lieu, si l'ensemble des pièces requises au titre de la nomenclature comptable applicable leur a été fourni et, en deuxième lieu, si ces pièces sont, d'une part, complètes et précises et, d'autre part, cohérentes au regard de la catégorie de la dépense ; que si ce contrôle peut conduire les comptables à porter une appréciation juridique sur les actes administratifs à l'origine de la créance et s'il leur appartient alors d'en donner une interprétation conforme à la réglementation en vigueur, ils n'ont pas le pouvoir de se faire juges de leur légalité ; que si les pièces justificatives fournies sont insuffisantes pour établir la validité de la créance ou de la dette, il appartient aux comptables de suspendre le paiement jusqu'à ce que l'ordonnateur leur ait produit les justifications ou les attestations nécessaires ;

76. Attendu que l'arrêté du 13 avril 2016 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des organismes soumis au titre III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique visé par le ministère public prévoit expressément, s'agissant du paiement d'indemnités, la production d'une décision individuelle d'attribution, d'un état liquidatif et nominatif faisant référence au texte institutif de l'indemnité et à l'arrêté fixant le(s) taux en vigueur, ainsi que la mention au contrat pour les agents contractuels ;

77. Attendu, en premier lieu, qu'il résulte des dispositions des deux contrats en cause que les parties ont entendu rapprocher le plus possible la situation des agents contractuels de celle des agents titulaires ; que dans ce contexte l'énonciation à l'article 5 des contrats des deux agents bénéficiaires des indemnités contestées que leur rémunération principale n'était pas exclusive doit être entendue comme autorisant le versement d'un complément de rémunération clairement associé à une appréciation de la charge de travail exceptionnelle ou de missions spécifiques assumées par ces deux agents ;

78. Attendu que l'exposé des motifs de la délibération du conseil d'administration du 12 octobre 2017 précise qu'avant la mise en place d'un nouveau régime indemnitaire commun à l'ensemble des personnels administratifs, dans le cadre des régimes réglementaires existants, il subsistait des crédits non employés ; que ces crédits seraient utilisés de manière à anticiper partiellement l'harmonisation entre catégories prévues par le nouveau régime et serviraient à reconnaître la charge de travail exceptionnelle ayant pesé sur certains agents ; que si les deux états liquidatifs du 6 novembre 2017 ne mentionnent pas expressément la délibération du 12 octobre 2017, la répartition des compléments y est effectuée en suivant exactement la nomenclature des cas d'ouverture et les conditions de la liquidation énoncés dans la délibération qui était jointe aux pièces justificatives ;

79. Attendu qu'il résulte de ce qui précède que le comptable, lorsqu'il a ouvert sa caisse disposait de l'ensemble des pièces justificatives exigées par la réglementation ; que ces pièces lui permettaient d'effectuer les contrôles réglementaires auxquels il était astreint ; que ces pièces étaient cohérentes et établissaient bien la validité de la dette ; qu'en conséquence aucun manquement ne pouvant être imputé au comptable, il y a lieu de prononcer un non-lieu à charge, à ce titre, sur l'exercice 2017 à l'encontre de M. A;

Sur la charge n°5, soulevée à l'encontre de M. Z, au titre de l'exercice 2015 :

S2020-1745

80. Attendu que, par le réquisitoire susvisé, la Procureure générale a saisi la troisième chambre de la Cour des comptes de la responsabilité encourue par M. Z à raison d'un défaut de contrôle de l'exacte imputation d'une dépense effectuée lors du paiement, le 12 novembre 2015, d'une facture de 4 247,95 € TTC concernant un marché de travaux ; que cette dépense a été imputée sur un compte de fonctionnement (compte 6583 « *charges de gestion courante provenant de l'annulation d'ordres de recettes des exercices antérieurs* »), en méconnaissance de l'article 178 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 selon lequel « *les crédits inscrits au budget sont présentés sous la forme de trois enveloppes regroupant : 1° les dépenses de personnel [...] ; 2° les dépenses de fonctionnement et d'intervention ; 3° les dépenses d'investissement. [...] Ces crédits sont limitatifs. Ils sont spécialisés par enveloppe mentionnée ci-dessus* » ;

Sur le droit applicable

81. Attendu qu'en application de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 susvisée, « *les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables [...] du paiement des dépenses* » ; que la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics « *se trouve engagée dès lors [...] qu'une dépense a été irrégulièrement payée* » ;

82. Attendu qu'aux termes des articles 17 et 18 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 susvisé, « *les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des actes et contrôles qui leur incombent* » ; que le comptable public est seul chargé « *de la prise en charge des ordres [...] de payer qui lui sont remis par les ordonnateurs ; [...] du paiement des dépenses, soit sur ordre émanant des ordonnateurs, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de leur propre initiative ; de la suite à donner aux oppositions à paiement et autres significations* » ; qu'aux termes de l'article 19 de ce même décret, les comptables sont notamment tenus d'exercer le contrôle de l'exacte imputation des dépenses au regard des règles relatives à la spécialité des crédits et de la validité de la dette ; qu'aux termes de l'article 50 de ce même décret, « *les opérations de recettes, de dépenses et de trésorerie doivent être justifiées par des pièces prévues dans des nomenclatures établies [...] par arrêté du ministre chargé du budget [...] Lorsqu'une opération de dépense n'a pas été prévue par une nomenclature mentionnée ci-dessus, doivent être produites des pièces justificatives permettant au comptable d'opérer les contrôles mentionnés aux articles 19 et 20* » ;

Sur les faits

83. Attendu qu'une facture de 4 247,95 € TTC a été payée le 12 novembre 2015 à la société P. ; qu'elle concernait l'exécution du marché de travaux n° 2012-24 pour l'aménagement d'un centre de combustion dans un bâtiment ; que la facture est explicite quant à la nature de la prestation fournie puisqu'elle comporte la mention « *solde des travaux* » et que la référence au marché « *aménagement d'un centre de combustion dans le bâtiment Magellan-INSA Rouen -lot n°3-fluides spéciaux* » y apparaît ;

Sur les éléments apportés à décharge par le comptable

84. Attendu que M. Z précise que l'erreur d'imputation ne lui semble pas pouvoir être discutée et pourrait résulter d'une erreur de saisie ; qu'il souligne la complexité de l'opération sous-jacente et demande à n'être condamné qu'au paiement d'une somme non-rémissible de 50 € ; que le ministère public conclut à l'existence d'un manquement sans préjudice ;

Sur l'existence d'un manquement

S2020-1745

85. Attendu que le respect de l'imputation des dépenses entre section de fonctionnement et section d'investissement est prévu par l'article 178 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 dans les termes cités au point 79 ci-dessus ;

86. Attendu que la facture en cause se rattache à des dépenses de travaux d'aménagement de bâtiments, dépenses par nature immobilisables ; qu'ainsi, cette dépense aurait dû être imputée sur un compte d'investissement de la classe 2 et non comme une charge de gestion courante relevant de la classe 6 ; qu'en prenant en charge cette dépense sur le compte de charges de fonctionnement 6583 « *charges de gestion courante provenant de l'annulation d'ordres de recettes des exercices antérieurs* », l'agent comptable a manqué à son obligation de contrôle de l'exacte imputation des dépenses au regard des règles relatives à la spécialité des crédits ; que le comptable a engagé sa responsabilité au titre de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 ;

Sur l'existence d'un préjudice financier

87. 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 ; que le cautionnement de M. Z pour l'exercice 2015 s'élevant à 152 000 €, le montant maximum pouvant être mis à sa charge s'élève à 228 € ;

88. Attendu que la dépense était manifestement due par l'INSA de Rouen et juridiquement fondée ; qu'elle était accompagnée de toutes les justifications requises ; qu'il s'ensuit que le manquement du comptable, relatif au défaut de contrôle de sa correcte imputation, n'a pas causé de préjudice financier à l'institut national des sciences appliquées de Rouen ;

89. Attendu qu'il sera fait une exacte appréciation des circonstances de l'espèce en fixant à 228 € la somme non-rémissible dont devra s'acquitter M. Z ;

Par ces motifs,

DÉCIDE :

En ce qui concerne M. Y

Au titre de l'exercice 2013, (charge n° 1)

Article 1^{er}. – M. Y est constitué débiteur de l'institut national des sciences appliquées de Rouen au titre de l'exercice 2013, pour la somme de 3 026,76 €, augmentée des intérêts de droit à compter du 28 novembre 2019.

En ce qui concerne M. Z

Au titre de l'exercice 2013, (charge n° 3)

Article 2. - M. Z est constitué débiteur de l'institut national des sciences appliquées de Rouen au titre de l'exercice 2013, pour la somme de 4 385,57 €, augmentée des intérêts de droit à compter du 3 mars 2020.

Le paiement n'entraîne pas dans une catégorie de dépenses faisant l'objet de règles de contrôle sélectif.

Au titre de l'exercice 2014, (charge n° 2)

S2020-1745

Article 3. - M. Z est constitué débiteur de l'institut national des sciences appliquées de Rouen au titre de l'exercice 2014, pour la somme de 1 168 €, augmentée des intérêts de droit à compter du 3 mars 2020.

Le paiement n'entraîne pas dans une catégorie de dépenses faisant l'objet de règles de contrôle sélectif.

Au titre de l'exercice 2014, (charge n° 3)

Article 4. - M. Z est constitué débiteur de l'institut national des sciences appliquées de Rouen au titre de l'exercice 2014, pour la somme de 4 179,22 €, augmentée des intérêts de droit à compter du 3 mars 2020.

Le paiement n'entraîne pas dans une catégorie de dépenses faisant l'objet de règles de contrôle sélectif.

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

Article 5. - M. Z est constitué débiteur de l'institut national des sciences appliquées de Rouen au titre de l'exercice 2015, pour la somme de 3 565,07 €, augmentée des intérêts de droit à compter du 3 mars 2020.

Le paiement n'entraîne pas dans une catégorie de dépenses faisant l'objet de règles de contrôle sélectif.

Au titre de l'exercice 2015, (charge n° 5)

Article 6. - M. Z devra s'acquitter d'une somme de 228 €, 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. A

Au titre de l'exercice 2016, (charge n° 3)

Article 7. - M. A est constitué débiteur de l'institut national des sciences appliquées de Rouen au titre de l'exercice 2016, pour la somme de 6 461,50 €, augmentée des intérêts de droit à compter du 2 décembre 2019.

Le paiement n'entraîne pas dans une catégorie de dépenses faisant l'objet de règles de contrôle sélectif.

Au titre de l'exercice 2017, (charge n° 3)

Article 8. - M. A est constitué débiteur de l'institut national des sciences appliquées de Rouen au titre de l'exercice 2017, pour la somme de 4 186,50 €, augmentée des intérêts de droit à compter du 2 décembre 2019.

Le paiement entraîne dans une catégorie de dépenses faisant l'objet de règles de contrôle sélectif.

S2020-1745

Les règles prévoyaient que ces paiements devaient être contrôlés.

Au titre de l'exercice 2017, (charge n° 4)

Article 9. - Il n'y a pas lieu à charge sur la gestion de M. A sur l'exercice 2017 au titre de la charge n° 4.

Article 10. – La décharge de MM. Y, Z et A ne pourra être donnée qu'après apurement des débits et la somme à acquitter, fixés ci-dessus.

Fait et jugé en la Cour des comptes, troisième chambre, quatrième section.
Présents : M. Gilles MILLER, président de section, président de la formation ;
MM. Hervé-Adrien METZGER, Vincent FELLER, Jacques BASSET et
Mme Michèle COUDURIER, conseillers maîtres.

En présence de Mme Stéphanie MARION, greffière de séance.

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 judiciaires d'y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique de prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis.

En foi de quoi, le présent arrêt a été signé par

Stéphanie MARION

Gilles MILLER

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 ministre 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 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.