



Formation plénière
Jugement n° 2020-002
Audience publique du 6 février 2020
Prononcé du 5 mars 2020

LYCEE GENERAL ET TECHNOLOGIQUE
AGRICOLE « NATURE »
à LA ROCHE-SUR-YON

(Département de Vendée)

Agence comptable du Lycée Nature
à La Roche-sur-Yon

Exercices : 2013, 2014 et 2016

République Française
Au nom du peuple français

La Chambre,

Vu le réquisitoire n° 2019-12 du 31 juillet 2019, par lequel le procureur financier a saisi la chambre en vue de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X..., agent comptable du lycée général et technologique agricole « Nature » de La Roche-sur-Yon, au titre d'opérations relatives aux exercices 2013, 2014 et 2016, notifié le 2 août 2019 à M. X..., comptable mis en cause, et, le même jour, à M. Y..., directeur du lycée Nature, en sa qualité d'ordonnateur ;

Vu les comptes, rendus en qualité d'agent comptable du lycée Nature, ensemble les comptes annexes, par M. X... du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2014 et du 1^{er} janvier au 31 décembre 2016 ;

Vu les justifications produites au soutien des comptes ou recueillies au cours de l'instruction ;

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

Vu le code des juridictions financières ;

Vu le code général des collectivités territoriales (CGCT) ;

Vu le code des marchés publics ;

Vu le code rural et de la pêche maritime ;

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique ;

Vu 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 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 l'arrêté du 25 juillet 2013 portant application du premier alinéa de l'article 42 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et encadrant le contrôle sélectif de la dépense ;

Vu le rapport de M. Louis-Damien Fruchaud, conseiller, magistrat chargé de l'instruction ;

Vu les conclusions du procureur financier ;

Vu les pièces du dossier, notamment les observations et réponses de M. X..., enregistrées au greffe de la chambre les 30 septembre 2019, 13 et 15 novembre 2019 et 20 novembre 2019 ainsi que les observations et réponses de M. Y..., directeur du lycée Nature, enregistrées au greffe de la chambre les 13 septembre 2019 et 17 octobre 2019 ;

Entendu lors de l'audience publique du 6 février 2020, M. Louis-Damien Fruchaud, conseiller en son rapport, M. Stéphane Guillet, procureur financier, en ses conclusions, M. X..., comptable, et M. Y..., directeur du lycée Nature, informés de l'audience, n'étant ni présents, ni représentés ;

Entendu en délibéré M. Pierre-Jean Espi, président de section, réviseur, en ses observations ;

Sur la présomption de charge n° 1, soulevée à l'encontre de M. X... au titre de l'exercice 2014 :

Sur l'existence d'un manquement :

Attendu que, par le réquisitoire susvisé, le procureur financier a saisi la chambre régionale des comptes Pays de la Loire de la responsabilité encourue par M. X..., à raison d'un défaut de diligences effectuées pour procéder au recouvrement d'un titre de recettes émis à l'encontre de société « Z... » pour un montant total de 1 500,60 €, pris en charge le 8 avril 2010 et figurant toujours sur l'état des restes à recouvrer au 31 décembre 2016 du budget du lycée Nature, selon le tableau ci-après ;

<i>Date PEC</i>	<i>Montant</i>	<i>Reste à recouvrer (31/12/2016)</i>	<i>Diligence</i>
04/04/2010	1 500,60 €	1 500,60 €	Lettre de relance au 12/09/2011

Attendu qu'il ressortait, notamment du contrôle juridictionnel, qu'aucun document probant ne permettait d'attester du caractère opposable de la lettre de relance du 12 septembre 2011 recensée dans l'état des restes à recouvrer du 31 décembre 2016 ; qu'ainsi, en application de la prescription quadriennale prévue à l'article L.1617-5, 3° du code général des collectivités territoriales (CGCT), le recouvrement des sommes en cause aurait été manifestement compromis le 4 avril 2014, sous la gestion de M. X... ;

Attendu que, en application des dispositions de l'article 60-I (1^{er} et 2^{ème} alinéas) de la loi du 23 février 1963, les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables du recouvrement des recettes et, à ce titre, des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer en matière de recettes dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique ; que les articles 11 et 12 du décret du 29 décembre 1962, applicable aux exercices 2010 à 2012, et les articles 18 et 19 du décret du 7 novembre 2012, applicable à partir de l'exercice 2013, précisent ces obligations et ces contrôles en matière de recettes ;

Attendu que l'article L. 1617-5, 3° du CGCT dispose que « l'action des comptables publics chargés de recouvrer les créances des régions, des départements, des communes et des établissements publics locaux se prescrit par quatre ans à compter de la prise en charge des titres de recettes ; le délai de quatre ans (...) est interrompu par tous actes comportant reconnaissance de la part des débiteurs et par tous actes interruptifs de la prescription. » ;

Attendu que le paragraphe 4 du chapitre 2 du titre 2 de l'instruction codificatrice n° 11-022-M0 du 16 décembre 2011 relative au recouvrement des recettes des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, apporte les précisions suivantes : « La prescription est également interrompue par l'exercice d'une mesure d'exécution forcée ou la notification d'une mise en demeure de payer dans la mesure où le comptable peut apporter la preuve de cette dernière. Une relance sous pli simple n'interrompt pas la prescription. » ;

Attendu que la lettre de relance du 12 septembre 2011 a été envoyée sous pli simple ; que M. X... affirme lui-même dans sa réponse du 15 novembre 2019 qu'« il n'existe pas d'acte interruptif de prescription pour la créance sur M. Z... » et que « en l'absence d'acte interruptif de prescription, la créance Z... est éteinte depuis le 08/04/14 » ;

Attendu que M. X... soulève également que la créance en cause, à la suite d'une erreur d'émargement, n'apparaissait plus dans les états de restes à recouvrer créés automatiquement en fin d'exercice mais devait chaque année y être inscrite à la main ce qui a conduit à n'enregistrer la créance que le 12 janvier 2012, mais que ce moyen est inopérant ; que le comptable étant seul chargé du recouvrement, une erreur d'émargement ne le dispensait pas d'agir en vue du recouvrement de la créance, qu'il suivait par ailleurs de manière manuscrite ;

Attendu que le comptable n'a ainsi pas apporté la preuve de diligences adéquates, complètes et rapides entreprises pour recouvrer la créance ; qu'il en résulte que, faute d'acte interruptif du délai de prescription, le recouvrement de la créance s'est trouvé irrémédiablement compromis, quatre ans après leur prise en charge, soit le 8 avril 2014, sous la gestion de M. X... ; que, dans ces conditions, M. X... a manqué à son obligation de recouvrement des recettes du lycée Nature pour cette créance ;

Sur l'exonération de la responsabilité :

Attendu en premier lieu que, s'agissant de recettes non recouvrées, le manquement est imputé au comptable en poste à la date à laquelle le recouvrement est devenu définitivement compromis ; que, néanmoins, le comptable a la faculté de dégager sa responsabilité en émettant des réserves sur la gestion de son prédécesseur ;

Attendu, d'une part, que la créance faisant l'objet du titre 558, pris en charge le 8 avril 2010 par le prédécesseur de M. X..., est prescrite depuis le 8 avril 2014, sous sa gestion ; d'autre part, que celui-ci n'a pas émis de réserves sur la gestion de son prédécesseur ou sur les opérations prises en charge portant sur le titre de recettes visé par le réquisitoire, lors de sa prise de fonctions ; qu'il assume, de ce fait, l'entière responsabilité des opérations de recouvrement de la recette correspondante et des insuffisances de diligences constatées ayant conduit à la prescription de la créance ;

Attendu en deuxième lieu, d'une part, que les comptes du lycée Nature de l'exercice 2014 ont été produits à la chambre le 19 novembre 2015 ; d'autre part, que M. X... a accusé réception de la notification du réquisitoire, premier acte de mise en jeu de sa responsabilité, le 2 août 2019 ; que les comptes de l'exercice 2014 ne sont donc pas prescrits en application de l'article 60-IV de de la loi du 23 février 1963 ;

Attendu en troisième lieu que M. X... ne fait valoir aucune circonstance constitutive de la force majeure, au sens de l'article 60-V (1^{er} alinéa) de la loi du 23 février 1963, et qu'aucune pièce du dossier ne permet de caractériser de telles circonstances ;

Attendu que, dans ces conditions, la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X... doit être engagée en raison du manquement à son obligation de recouvrement de la recette résultant de la créance à l'encontre de l'entreprise Z... ;

Sur le préjudice financier :

Attendu que l'absence de recouvrement des recettes par le comptable, sauf dans le cas d'une insolvabilité avérée du débiteur antérieure à la prise en charge des créances qu'il doit recouvrer, doit en principe être regardé comme ayant causé un préjudice financier ;

Attendu que le comptable ne s'est pas prononcé sur la circonstance que son manquement a ou non causé un préjudice financier au lycée Nature mais qu'il a reconnu que la créance s'est trouvée ruinée sous sa gestion ;

Attendu qu'il n'a apporté aucun élément permettant d'indiquer que l'insolvabilité du débiteur était avérée antérieurement à la prise en charge du titre ;

Attendu que l'ordonnateur en fonction a indiqué que le lycée Nature avait subi un préjudice financier du fait de l'absence de recouvrement de la créance en cause ;

Attendu que, dans ces conditions, le lycée Nature a subi un préjudice financier au sens des dispositions de l'article 60-VI (3^{ème} alinéa) de la loi du 23 février 1963 ;

Sur la sanction du manquement ayant causé un préjudice financier :

Attendu qu'aux termes de l'article 60-VI (3^{ème} alinéa) de la loi du 23 février 1963, « 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. X... débiteur du lycée général et technologique agricole Nature à hauteur de la somme de 1 500,60 € pour l'exercice 2014 ;

Attendu qu'aux termes de l'article 60-VIII de la loi du 23 février 1963, « 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 2 août 2019, date de réception du réquisitoire par M. X... ;

Attendu qu'en application de l'article 60-IX (2^{ème} alinéa) de la loi du 23 février 1963, le comptable ne pourra prétendre à une remise gracieuse intégrale du débet par le ministre chargé du budget ;

Sur la présomption de charge n° 2, soulevée à l'encontre de M. X... au titre de l'exercice 2016 :

Sur l'existence d'un manquement :

Attendu que, par le réquisitoire susvisé, le procureur financier a saisi la chambre régionale des comptes Pays de la Loire de la responsabilité encourue par M. X..., à raison des paiements des mandats de solde des lots 3 à 13 d'un marché de travaux, pour un montant total de 45 891,19 € ;

<i>Lot n°</i>	<i>Exercice</i>	<i>Mandat</i>	<i>Bordereau</i>	<i>Date d'émission</i>	<i>Montant</i>
3	2016	1975	308	10/06/2016	2 991,06 €
4	2016	1611	232	19/05/2016	5 368,60 €
5	2016	2495	371	01/07/2016	1 016,01 €
6	2016	4075	658	28/11/2016	12 724,22 €
7	2016	2905	453	08/09/2016	4 768,31 €
8	2016	2936	462	12/09/2016	1 238,18 €
9	2016	2937	462	12/09/2016	2 058,11 €
10	2016	1612	232	19/05/2016	778,88 €
11	2016	2519	381	05/07/2016	7 766,17 €
12	2016	1613	232	19/05/2016	2 742,73 €
13	2016	2988	482	15/09/2016	4 438,92 €
<i>TOTAL</i>					45 891,19 €

Attendu que dans le réquisitoire susvisé, il est fait grief au comptable d'avoir manqué à son obligation de contrôle de la production des pièces justificatives et d'exactitude de la liquidation ; que sur le premier grief, le réquisitoire allègue de l'absence de transmission de certaines pièces justificatives, les ordres de service, et de la contradiction entre les pièces effectivement transmises ;

Attendu que, en application des dispositions de l'article 60-I (1^{er} et 2^{ème} alinéas) de la loi du 23 février 1963, les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables du paiement des dépenses, et, à ce titre, des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer en matière de dépenses dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique ;

Attendu qu'en vertu des 2° et 3° de l'article 20 du décret du 7 novembre 2012, le contrôle à la charge du comptable sur la validité de la dette, prévu au d du 2° de l'article 19, porte notamment sur l'exactitude de la liquidation et la production des pièces justificatives ; qu'en application de l'article 38 du même décret, lorsque le comptable public, à l'occasion de l'exercice de ses contrôles, constate des irrégularités ou des inexactitudes, il doit suspendre les paiements et en informer l'ordonnateur ;

Attendu qu'en application de l'article 60-I (3^{ème} alinéa) de la loi du 23 février 1963, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable se trouve engagée dès lors qu'une dépense a été irrégulièrement payée ;

Attendu que le comptable conteste son manquement, qu'il fait état de difficultés rencontrées pendant le chantier qui ont perturbé l'exécution des travaux et précise que les retards ne sont pas imputables aux entreprises ; qu'il ajoute que la date de fin des travaux est celle figurant sur les procès-verbaux de réception des travaux, mais qu'en l'absence d'ordre de service définissant le point de départ du délai d'exécution, il ne lui était pas possible de contrôler l'état d'avancement du chantier ; qu'il indique par ailleurs qu'il ne lui incombe pas de déterminer les éventuels jours de retard et que la volonté de l'établissement, exprimée par le directeur en vertu de la délégation dont il disposait par effet de la délibération l'autorisant à passer les marchés et des termes de l'instruction M.99¹, était de ne pas appliquer les pénalités de retard ; qu'il précise que cette délibération était jointe au premier paiement du marché, mais qu'aucune délibération exonérant les entreprises d'éventuelles pénalités ne figurait à l'appui des paiements en cause ;

Attendu que l'ordonnateur a indiqué que les retards n'étaient pas imputables aux entreprises mais résultaient de travaux supplémentaires non prévus et qu'il avait été omis d'intégrer la prolongation du délai d'exécution dans les avenants relatifs à ces travaux ;

Attendu que l'article 6.4 du cahier des clauses administratives particulières (CCAP) prévoit que « en cas de retard dans l'exécution des travaux, l'entrepreneur subira une pénalité de 300,00 euros HT par jour calendaire de retard » ;

Attendu que la date de notification du marché a été le 13 juillet 2015 pour les lots 3, 5 et 8 à 13 ; qu'elle a été le 20 juillet 2015 pour les lots 4, 6 et 7 ;

Attendu que l'article 10.2 CCAP stipule que « la réception a lieu à l'achèvement de l'ensemble des travaux » et que « la procédure de réception se déroule simultanément pour tous les lots considérés » ; que la date de la réception résultant des procès-verbaux de réception des travaux, commune à l'ensemble des lots à l'exception du lot 6, est le 7 avril 2016 ; que cette même date est retenue comme date d'achèvement des travaux pour ces lots ; que, pour le lot 6, la décision de réception ne comporte pas de date de signature mais indique comme date d'achèvement des travaux le 29 septembre 2016 ;

Attendu que ces dates d'achèvement des travaux manifestent un retard dans leur exécution au regard des points de départ et délais contractuellement prévus ; qu'en application des stipulations contractuelles, des pénalités de retard étaient donc applicables pour chacun des titulaires des lots ; que le nombre de jours de retard propre à chaque lot et le montant des pénalités apparaissant applicables s'établissent, compte-tenu du plafond résultant du montant unitaire des mandats de soldes, comme suit :

¹ Applicable aux établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelles agricole

Lot n°	date de démarrage des prestations	délai d'exécution	date d'achèvement prévue au contrat	date d'achèvement effectif des travaux (réception)	nombre de jour de dépassement	montant des pénalités	Plafond résultant du mandat de solde
3	05.08.2015	6 mois	05.02.2016	07.04.2016	62	18 600,00 €	2 991,06 €
4	12.08.2015	6 mois	12.02.2016	07.04.2016	55	16 500,00 €	5 368,60 €
5	05.08.2015	6 mois	05.02.2016	07.04.2016	62	18 600,00 €	1 016,01 €
6	12.08.2015	6 mois	12.02.2016	29.09.2016	227	68 100,00 €	12 724,22 €
7	12.08.2015	6 mois	12.02.2016	28.07.2016	166	49 800,00 €	4 768,31 €
8	05.08.2015	6 mois	05.02.2016	28.07.2016	173	51 900,00 €	1 238,18 €
9	05.08.2015	6 mois	05.02.2016	02.06.2016	117	35 100,00 €	2 058,11 €
10	05.08.2015	6 mois	05.02.2016	07.04.2016	62	18 600,00 €	778,88 €
11	05.08.2015	6 mois	05.02.2016	07.04.2016	62	18 600,00 €	7 766,17 €
12	05.08.2015	6 mois	05.02.2016	07.04.2016	62	18 600,00 €	2 742,73 €
13	05.08.2015	6 mois	05.02.2016	02.06.2016	117	35 100,00 €	4 438,92 €
					Total	349 500,00 €	45 891,19 €

Sur la production des pièces justificatives

Attendu que le lycée Nature a conclu en 2015 un marché de travaux en vue de réaménager un bâtiment afin d'y créer un espace d'accueil et de vente au public de produits bio, selon une procédure adaptée en application de l'article 28 du code des marchés publics alors applicable, réparti en 13 lots ;

Attendu que les mandats faisant l'objet de la charge ont pour objet le règlement du solde des lots n° 3 à 13 de ce marché ;

Attendu qu'en vertu de l'article 2.1 du cahier des clauses administratives particulières (CCAP) qui liste les pièces contractuelles du marché par ordre de priorité décroissante, le CCAP prime sur l'acte d'engagement propre à chaque lot ;

Attendu que l'article 1.7 du CCAP prévoit comme délais d'exécution « un délai de 6 mois + 1 mois de préparation à compter de la notification du marché à l'entreprise » ;

Attendu que, au sein de l'article 6 du CCAP également relatif aux délais d'exécution, l'article 6.1 relatif au calendrier prévisionnel d'exécution stipule d'une part que « les travaux sont prévus sur une période de 6 mois + 1 mois de préparation » et d'autre part que « le délai d'exécution court à partir de la date fixée par ordre de service » ; que l'article 6.2 prévoit l'existence d'un calendrier détaillé d'exécution, élaboré par le maître d'œuvre, soumis à l'approbation du maître d'ouvrage et notifié par ordre de service à tous les entrepreneurs, et qui « indique (...) pour chacun des lots : la durée et la date probable de départ du délai d'exécution qui lui est propre » ; que l'article 6.2 stipule également que « le délai d'exécution propre à chacun des lots commence à courir à la date d'effet de l'ordre de service prescrivant à l'entrepreneur concerné de commencer l'exécution des travaux lui incombant » ;

Attendu que les actes d'engagement des lots 3 à 8 et 10 à 12 renvoient à la date de notification du marché, pour la date d'effet du début d'exécution du marché alors que les actes d'engagement des lots 9 et 13 ne contenaient pas d'indication de la date de début d'exécution du marché mais contenaient des stipulations différentes de celles du CCAP sur le délai d'exécution ;

Attendu que l'article 50 du décret du 7 novembre 2012 dispose que « les opérations de recettes, de dépenses et de trésorerie doivent être justifiées par des pièces prévues dans des nomenclatures établies, pour chaque catégorie de personnes morales mentionnées à l'article 1^{er}, par arrêté du ministre chargé du budget. Toutefois, la liste des pièces justificatives des dépenses, des recettes et des opérations d'ordre des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des établissements publics de santé est fixée par décret. 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 » ;

Attendu que le 4^{ème} alinéa de l'article L. 1617-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que « la liste des pièces justificatives que le comptable peut exiger avant de procéder au paiement est fixée par décret. » ;

Attendu que l'article D. 1617-19 du CGCT dispose que « avant de procéder au paiement d'une dépense ne faisant pas l'objet d'un ordre de réquisition, les comptables publics des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des associations syndicales de propriétaires ne doivent exiger que les pièces justificatives prévues pour la dépense correspondante dans la liste définie à l'annexe I du présent code » ;

Attendu que, pour apprécier la validité des créances, les comptables doivent notamment exercer leur contrôle sur la production des justifications ; qu'à ce titre, il leur revient d'apprécier si les pièces fournies présentent un caractère suffisant pour justifier la dépense engagée ; que pour établir ce caractère suffisant, il leur appartient de vérifier, en premier lieu, si l'ensemble des pièces requises au titre de la nomenclature comptable applicable leur ont été fournies et, en deuxième lieu, si ces pièces sont, d'une part, complètes et précises, d'autre part, cohérentes au regard de la catégorie de la dépense définie dans la nomenclature applicable et de la nature et de l'objet de la dépense telle qu'elle a été ordonnancée ; 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 ; qu'enfin, lorsque les pièces justificatives fournies sont insuffisantes pour établir la validité de la créance, il appartient aux comptables de suspendre le paiement jusqu'à ce que l'ordonnateur leur ait produit les justifications nécessaires ;

Attendu que les stipulations contractuelles applicables aux délais d'exécution des prestations prévues pour chaque lot et à leur point de départ étaient contradictoires ;

Attendu également qu'aucun ordre de service, pièces référencées au CCAP et nécessaires au contrôle des délais d'exécution, ne figuraient à l'appui des mandats ; que, par ailleurs, d'une part, ainsi que le relève le réquisitoire, le comptable en exercice a indiqué lors de la procédure non contentieuse que : « l'ordonnateur a déclaré n'avoir tenu qu'une réunion de lancement des travaux sans avoir rédigé d'ordre de service » ; que, d'autre part, ni l'ordonnateur en fonction ni le comptable mis en cause n'ont produit d'ordres de service adressés au titulaire de chaque lot, notamment pour ordonner le début de l'exécution de leurs prestations propres, ni même n'allèguent que ces ordres de service existaient ;

Qu'ainsi, le comptable aurait dû suspendre les paiements et demander à l'ordonnateur la production des justifications ou éclaircissements nécessaires et a manqué à son obligation de contrôle en ne le faisant pas ;

Sur les autres moyens soulevés par le comptable et l'ordonnateur

Attendu que la constatation, à la lecture des pièces produites à l'appui des mandats de solde d'un marché, de retards dans l'exécution des prestations justifiées de pénalités fait obstacle à leur paiement si le comptable n'a pas connaissance de la volonté non équivoque de l'établissement public local de reconnaître que ces pénalités ne sont pas applicables ou de ne pas en faire application ; que l'absence de suspension des paiements constitue alors un manquement du comptable à son obligation de contrôle de la validité de la dette ;

Attendu, en premier lieu, le moyen soulevé par le comptable dans sa réponse du 13 novembre 2019, selon lequel le retard « n'est pas avéré » pour chacun des lots manque en fait ;

Attendu, en deuxième lieu, que le moyen soulevé tant par le comptable mis en cause que par l'ordonnateur dans leurs observations spontanées selon lequel, pour le premier, « des impondérables sont venus perturber le calendrier initialement prévu » et, pour le second, « des travaux supplémentaires non prévus au marché initial ont été nécessaires suite au constat du mauvais état d'une dalle », faits qui feraient obstacle à l'applicabilité des pénalités de retard, est inopérant au stade de l'analyse du manquement ;

Attendu, en troisième lieu, que le moyen soulevé de même par le comptable et l'ordonnateur selon lequel les retards constatés ne seraient pas imputables aux entreprises titulaires des lots est également inopérant à ce stade ;

Attendu, en quatrième lieu, que le moyen soulevé par le comptable dans ses observations spontanées selon lequel « la volonté de l'établissement représentée par son directeur, dans le cadre d'une délégation relative à l'exécution des marchés publics induite par la délibération qui décide de leur passation, n'était pas d'appliquer des pénalités aux entreprises » n'est fondé ni en droit, ni en fait, au stade de l'analyse du manquement ;

Attendu, en cinquième lieu, que le moyen tenant à l'existence d'une délibération du conseil d'administration du lycée Nature se prononçant, trois ans après les paiements des soldes, sur le fait qu'il n'y avait pas lieu de liquider des intérêts de retard aux entreprises concernées dès lors que le retard d'exécution des travaux ne leur était pas imputable, est inopérant au stade du manquement, la responsabilité du comptable s'appréciant, à ce stade, au moment du paiement ; qu'en outre, le moyen manque en fait ;

Attendu, en sixième lieu, que les pénalités de retard prévues à un marché ne sont pas applicables, malgré des retards dans l'exécution des prestations, lorsque l'organe compétent de l'établissement public local décide soit de proroger contractuellement les délais d'exécution soit d'exonérer unilatéralement des pénalités les entreprises à qui ces retards sont imputables ; que la transmission au comptable, à l'appui des mandats de solde ou après une suspension de leur paiement, soit de l'avenant prorogeant le délai d'exécution, soit de la délibération de l'organe collégial ou de la décision de l'ordonnateur prise par délégation de compétence de l'organe collégial ayant pour objet d'exonérer des pénalités, a pour effet l'absence de manquement du comptable à son obligation de contrôle de l'exactitude de la liquidation sur ce point ;

Attendu que, pour les lots 3, 4, 8, 9, 12 et 13, qui ont fait l'objet d'avenants, aucun de ceux-ci ne proroge les délais d'exécution ; que les lots 5 à 7, 10 et 11 n'ont fait l'objet d'aucun avenant ; que l'ordonnateur indique dans ses observations spontanées que « des avenants ont été établis pour entériner ces travaux en plus, mais il est vrai que lors de leur rédaction, nous avons omis de prolonger le délai d'exécution » ;

Attendu qu'ainsi, aucun avenant prorogeant contractuellement les délais d'exécution des prestations prévues pour chaque lot en cause n'a été transmis au comptable à l'appui des mandats de solde de ces lots ;

Attendu que dans leurs réponses, l'ordonnateur et le comptable confirment, pour le premier, « qu'aucune délibération n'a été fournie à l'agent comptable pour exonérer les entreprises, car nous ignorions qu'il en fallait une » et, pour le second, « qu'aucune délibération du conseil d'administration exonérant les entreprises concernées d'éventuelles pénalités de retard n'a été fournie au moment du paiement » ;

Attendu que la transmission au comptable de la décision de l'organe compétent d'exonérer les entreprises des pénalités de retard ne saurait être implicite ; que, notamment, la signature des bordereaux de mandat par l'ordonnateur ne vaut pas, au stade de l'analyse du manquement, notification implicite au comptable de l'exonération, en raison de l'absence d'application des pénalités dans ces mandats ; qu'il est en effet de jurisprudence constante que la signature du bordereau de mandat a pour seule portée celle prévue par l'article D. 1617-23 du CGCT ;

Sur l'exactitude de la liquidation

Attendu que le caractère contradictoire des pièces transmises à l'appui de mandats de solde d'un marché, fut-il à procédure adaptée, fait obstacle au contrôle de l'exactitude de leur liquidation ; que l'absence de suspension des paiements constitue de ce fait un manquement du comptable à son obligation de contrôle de l'exactitude de la liquidation de la dette ;

Attendu qu'en l'espèce, alors que les pièces transmises sont contradictoires, le comptable n'a suspendu aucun des paiements des mandats en cause ;

Attendu qu'aucun moyen n'est soulevé, ni par le comptable ni par l'ordonnateur, à l'encontre de ce grief ;

Attendu que le comptable a donc manqué à son obligation de contrôle de l'exactitude de la liquidation pour ce motif ;

Sur l'exonération de la responsabilité :

Attendu en premier lieu, d'une part, que les comptes du lycée Nature de l'exercice 2016 ont été produits à la chambre le 14 décembre 2017 ; d'autre part, que M. X... a accusé réception de la notification du réquisitoire, premier acte de mise en jeu de sa responsabilité, le 2 août 2019 ; que les comptes de l'exercice 2016 ne sont donc pas prescrits en application de l'article 60-IV de de la loi du 23 février 1963 ;

Attendu en second lieu que M. X... ne fait valoir aucune circonstance constitutive de la force majeure, au sens de l'article 60-V (1^{er} alinéa) de la loi du 23 février 1963, et qu'aucune pièce du dossier ne permet de caractériser de telles circonstances ;

Attendu qu'il n'y a eu aucune réquisition ni réserve ;

Dans ces conditions, la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X... doit être engagée en raison du manquement à son obligation de contrôle de la validité de la dette lors du paiement des mandats faisant l'objet de la charge n° 2 ;

Sur le préjudice financier :

Attendu que, par ses décisions, CE Sect., 6 décembre 2019, *DRFiP Bretagne et ONIAM*, le Conseil d'État a précisé le raisonnement à suivre pour caractériser l'existence d'un préjudice financier pour des charges en dépenses, qu'il a distingué principalement selon la nature du manquement, notamment, 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 ;

Attendu, à l'inverse, le manquement du comptable aux autres obligations lui incombant, en l'espèce la production des pièces justificatives requises, 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 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 ;

Attendu que les décisions du Conseil d'État distinguent deux conditions pour la mise en œuvre de la présomption de préjudice : non seulement la cause (erreur dans la liquidation) mais encore la conséquence (existence d'un trop-payé), en des termes qui invitent à réaliser une appréciation des faits : « 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 » ;

Attendu que l'existence d'un trop payé n'est possible que si les pénalités sont applicables, c'est-à-dire imputables à l'entreprise, ce qui n'est pas démontré en l'espèce ;

Attendu que si le procureur financier soulève qu'il n'est pas démontré que les travaux supplémentaires sont la cause de la totalité des délais, il ne démontre pas non plus le contraire, le fait que cette sujétion ne touche qu'un seul lot ne signifiant pas que les autres ne soient pas impactés également ;

Attendu également qu'en l'absence des ordres de services, pièces nécessaires au contrôle des délais d'exécution et permettant de déterminer la date de démarrage des travaux, et donc de calculer d'éventuelles pénalités, toute liquidation de ces pénalités devenait matériellement impossible, qu'ainsi même la correcte exécution par le comptable de ses contrôles n'aurait pas permis, en l'espèce, le paiement des pénalités ;

Attendu qu'ainsi, même en l'absence de manquement du comptable, des pénalités n'auraient pu être appliquées, qu'en conséquence, les paiements des mandats de solde, pour un montant ne comprenant pas la déduction des pénalités de retard, n'ont pas causé de trop-payé ; que la présomption de préjudice telle que définie par les décisions du Conseil d'État est inapplicable en l'espèce ;

Attendu que, dans ces conditions, le lycée Nature n'a pas subi de préjudice financier du fait du manquement de M. X... à son obligation de contrôle de l'exactitude de la liquidation ;

Attendu que concernant l'absence des ordres de services et la contradiction entre les pièces du marché, aux termes des deux décisions du 6 décembre 2019 du Conseil d'État, le manquement du comptable aux autres obligations lui incombant, en l'espèce la production des pièces justificatives requises, 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 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 ;

Attendu que l'analyse du dossier montre que, si le comptable a manqué à ses obligations à ce titre, les ordres de service manquants, biens que prévus par certaines clauses du cahier des clauses administratives particulières (CCAP), ne sont pas exigés par la nomenclature, qui est obligatoire mais exhaustive, que l'ordonnateur a bien entendu exposé la dépense et que le service a été fait ;

Attendu que, dans ces conditions, le lycée Nature n'a pas subi de préjudice financier du fait du manquement de M. X... à son obligation de contrôle de production des pièces justificatives ;

Sur la sanction du manquement en l'absence de préjudice financier :

Attendu qu'aux termes de l'article 60-VI (2^{ème} alinéa) de la loi du 23 février 1963, « 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'État en fonction du niveau des garanties mentionnées au II » ;

Attendu que l'article 1^{er} du décret du 10 décembre 2012 dispose que « La somme maximale pouvant être mise à la charge du comptable (...) est fixée à un millième et demi du montant du cautionnement prévu pour le poste comptable considéré » ;

Attendu qu'à la question lui demandant d'indiquer les circonstances de toute nature qui ont entouré la prise en charge des mandats en cause et qui seraient susceptibles, en l'absence de préjudice financier, de justifier la modulation de la somme qui serait éventuellement mise à sa charge, le comptable a répondu le 13 novembre 2019 : « néant » ; que les réponses du comptable et de l'ordonnateur ne font ainsi état d'aucune circonstance particulière, atténuante du manquement, susceptible d'être prise en compte pour moduler le montant des sommes qui peuvent être mises à la charge du comptable ;

Attendu que le cautionnement du poste comptable pour l'exercice 2016 s'élève à 24 500 € ; qu'ainsi, la somme non rémissible maximale laissée à charge s'élève à 36,75 € ; qu'au regard de l'importance de la somme en jeu, M. X... devra s'acquitter de la somme de 36,75 €, qui ne pourra faire l'objet d'une remise gracieuse ;

Sur la présomption de charge n° 3, soulevée à l'encontre de M. X... au titre de l'exercice 2013 :

Attendu que, par le réquisitoire susvisé, le procureur financier a saisi la chambre régionale des comptes Pays de la Loire de la responsabilité encourue par M. X... à raison des paiements du mandat de solde du lot 1 d'un marché de travaux sans tenir compte des pénalités de retard exigibles au vu des pièces du marché :

Lot n°	Exercice	Mandat	Bordereau	Date d'émission	Montant
I	2013	3696	372	26/11/2013	19 387,56 €
TOTAL					19 387,56 €

Sur l'existence d'un manquement :

Attendu que, en application des dispositions de l'article 60-I (1^{er} et 2^{ème} alinéas) de la loi du 23 février 1963, les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables du paiement des dépenses, et, à ce titre, des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer en matière de dépenses dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique ;

Attendu qu'en vertu des 2° et 3° de l'article 20 du décret du 7 novembre 2012, applicable à compter de l'exercice 2013 en raison de ses articles 230, I, et 238, II, 2°, le contrôle à la charge du comptable sur la validité de la dette, prévu au d du 2° de l'article 19, porte notamment sur l'exactitude de la liquidation et la production des pièces justificatives ; qu'en application de l'article 38 du même décret, lorsque le comptable public, à l'occasion de l'exercice de ses contrôles, constate des irrégularités ou des inexactitudes, il doit suspendre les paiements et en informer l'ordonnateur ;

Attendu qu'en application de l'article 60-I (3^{ème} alinéa) de la loi du 23 février 1963, la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable se trouve engagée dès lors qu'une dépense a été irrégulièrement payée ;

Attendu que le lycée Nature a conclu en 2012 un marché de travaux en vue de la construction d'une fabrique d'aliments à la ferme, selon une procédure adaptée en application de l'article 28 du code des marchés publics alors applicable, réparti en quatre lots ;

Attendu que le mandat faisant l'objet de la charge a pour objet le règlement du solde du lot n° 1 de ce marché ;

Attendu qu'en vertu de l'article 2.1 du cahier des clauses administratives particulières (CCAP) qui liste les pièces contractuelles du marché par ordre de priorité décroissante, l'acte d'engagement propre à chaque lot prime sur le CCAP ;

Attendu que l'acte d'engagement du lot n° 1 mentionne que « la durée d'exécution du marché public est de 4 mois à compter de la date de notification de l'ordre de service » ;

Attendu que l'article 1.7 du CCAP prévoit comme délais d'exécution « un délai de 4 mois à compter de la notification du marché à l'entreprise » ;

Attendu que, au sein de l'article 6 du CCAP également relatif aux délais d'exécution, l'article 6.1 relatif au calendrier prévisionnel d'exécution stipule d'une part que « les travaux sont prévus sur une période de 4 mois » et d'autre part que « le délai d'exécution court à partir de la date fixée par ordre de service » ; que l'article 6.2 prévoit l'existence d'un calendrier détaillé d'exécution, élaboré par le maître d'œuvre, soumis à l'approbation du maître d'ouvrage et notifié par ordre de service à tous les entrepreneurs, et qui « indique (...) pour chacun des lots : la durée et la date probable de départ du délai d'exécution qui lui est propre » ; que l'article 6.2 stipule également que « le délai d'exécution propre à chacun des lots commence à courir à la date d'effet de l'ordre de service prescrivant à l'entrepreneur concerné de commencer l'exécution des travaux lui incombant » ;

Attendu que l'article 9 du CCAP stipule une durée de préparation commune à tous les lots de « 3 semaines maximum », « comprise entre la notification des marchés et l'ordre de service de commencer les travaux » ;

Attendu qu'aucun ordre de service ne figure à l'appui du mandat ; que, d'une part, ainsi que le relève le réquisitoire, le comptable en exercice a indiqué lors de la procédure non contentieuse que : « l'ordonnateur a déclaré n'avoir tenu qu'une réunion de lancement des travaux sans avoir rédigé d'ordre de service » ; que, d'autre part, ni l'ordonnateur en fonction ni le comptable mis en cause n'ont produit d'ordres de service adressés au titulaire de ce lot, ni même n'allèguent que ces ordres de service existeraient ;

Attendu que l'article 6.4 du CCAP prévoit que « en cas de retard dans l'exécution des travaux, l'entrepreneur subira une pénalité de 50,00 euros HT par jour calendaire de retard » ;

Attendu que la date de notification du marché, pour le lot n° 1, a été le 13 juillet 2012 ;

Attendu que l'article 10.2 CCAP stipule que « la réception a lieu à l'achèvement de l'ensemble des travaux » et que « la procédure de réception se déroule simultanément pour tous les lots considérés » ; que la date de la réception résultant du procès-verbal de réception des travaux du lot n° 1 a été le 2 septembre 2013 ;

Attendu que cette date d'achèvement des travaux manifeste un retard dans leur exécution au regard du délai contractuellement prévu de 4 mois ; qu'en application des stipulations contractuelles, des pénalités de retard étaient donc applicables pour chacun des titulaires des lots ; que le nombre de jours de retard et le montant des pénalités apparaissant applicables s'établissent comme suit :

<i>Lot n°</i>	date de démarrage des prestations	délai d'exécution	date contractuelle d'achèvement prévue	Date d'achèvement effectif des travaux (réception)	nombre de jour dépassement	Montant des pénalités (HT)	Plafond résultant du mandat de solde
<i>1</i>	07.08.2012	4 mois	07.12.2012	02.09.2013	265	13 250 €	19 387,56 €

Sur le grief du défaut de contrôle de la production des pièces justificatives :

Attendu que l'article 50 du décret du 7 novembre 2012 dispose que « les opérations de recettes, de dépenses et de trésorerie doivent être justifiées par des pièces prévues dans des nomenclatures établies, pour chaque catégorie de personnes morales mentionnées à l'article 1^{er}, par arrêté du ministre chargé du budget. Toutefois, la liste des pièces justificatives des dépenses, des recettes et des opérations d'ordre des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des établissements publics de santé est fixée par décret. 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 » ;

Attendu que le 4^{ème} alinéa de l'article L. 1617-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que « la liste des pièces justificatives que le comptable peut exiger avant de procéder au paiement est fixée par décret. » ;

Attendu que l'article D. 1617-19 du CGCT dispose que « avant de procéder au paiement d'une dépense ne faisant pas l'objet d'un ordre de réquisition, les comptables publics des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des associations syndicales de propriétaires ne doivent exiger que les pièces justificatives prévues pour la dépense correspondante dans la liste définie à l'annexe I du présent code » ;

Attendu que, pour apprécier la validité des créances, les comptables doivent notamment exercer leur contrôle sur la production des justifications ; qu'à ce titre, il leur revient d'apprécier si les pièces fournies présentent un caractère suffisant pour justifier la dépense engagée ; que pour établir ce caractère suffisant, il leur appartient de vérifier, en premier lieu, si l'ensemble des pièces requises au titre de la nomenclature comptable applicable leur ont été fournies et, en deuxième lieu, si ces pièces sont, d'une part, complètes et précises, d'autre part, cohérentes au regard de la catégorie de la dépense définie dans la nomenclature applicable et de la nature et de l'objet de la dépense telle qu'elle a été ordonnancée ; 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 ; qu'enfin, lorsque les pièces justificatives fournies sont insuffisantes pour établir la validité de la créance, il appartient aux comptables de suspendre le paiement jusqu'à ce que l'ordonnateur leur ait produit les justifications nécessaires ;

Attendu que la nomenclature applicable au marché de travaux à procédure adaptée en cause n'est pas celle qui résulte de l'annexe I du CGCT dans sa version issue du décret n° 2016-33 du 20 janvier 2016 mais celle qui résultait du décret n° 2007-450 du 25 mars 2007 modifiant le code général des collectivités territoriales (partie réglementaire), en raison de la date du mandat en cause ; qu'était donc applicable la rubrique 42 « marchés publics passés selon une procédure adaptée prévue par les articles 28 ou 30 du code des marchés publics » qui ne distinguait pas selon la nature des prestations objets du marché et ne comprenait aucune sous-rubrique relative aux pénalités de retard ; que les dispositions applicables étaient donc les suivantes : « 423 – Prestations fixées par contrat : 1. Contrat et, le cas échéant, avenant. 2. Mémoire ou facture. » ;

Attendu que la circonstance qu'une opération n'a pas été prévue par la nomenclature des pièces justificatives applicable ne dispensait pas le comptable public d'exercer tous les contrôles qui lui incombent, et notamment celui du caractère suffisant et cohérent des pièces fournies par l'ordonnateur ; que, dans une telle hypothèse, il appartenait au comptable public de s'assurer de la production de toute pièce justificative pertinente, nécessaire à l'exercice des contrôles qui lui incombent en vertu des lois et règlements ; qu'il est loisible au comptable d'identifier les pièces justificatives pertinentes et nécessaires à l'exercice de ses contrôles en se référant, lorsque cela est pertinent, aux prescriptions de la nomenclature applicable ou de toute autre nomenclature comptable, pour des opérations similaires

Sur les pièces transmises à l'appui des mandats :

Attendu en premier lieu que, en l'espèce, le cahier des clauses administratives particulières (CCAP), l'acte d'engagement et les deux avenants, avec leurs factures respectives et le décompte général et définitif (DGD), ont bien été transmis à l'appui du mandat en cause ; que les pièces prévues à la rubrique applicable de l'annexe I ont donc été produites ;

Attendu toutefois, en second lieu, qu'en l'absence de rubrique portant sur les pièces justificatives à produire à l'appui d'un mandat de solde d'un marché de travaux à procédure adaptée et relatives spécifiquement à la liquidation des pénalités des retards, il appartenait au comptable, pour exercer le contrôle de la production des pièces qui lui incombait, de se référer à la rubrique de l'annexe I relative aux pénalités de retard applicable pour les marchés à procédure formalisée qui disposait : « 43252 - Marchés de travaux : (...) 4. Etat liquidatif des pénalités de retard encourues par le titulaire lorsque leur montant est déduit par l'ordonnateur sur les paiements ; en cas d'exonération ou de réduction de ces retenues : délibération motivée de l'autorité compétente prononçant l'exonération ou la réduction ou pour les EPS et les ESMS, décision motivée du directeur » ;

Attendu que la nomenclature exigeait donc, en cas d'exonération des pénalités de retard comme le mandat paraissait le faire en l'espèce, la production de la délibération ou de la décision motivée de l'autorité compétente prononçant l'exonération ; que cette pièce manquait à l'appui du mandat de solde en cause ;

Attendu que, dans ces conditions, en ne suspendant pas le paiement du mandat relatif au lot n° 1 pour demander à l'ordonnateur du lycée Nature la production de de la délibération ou de la décision motivée de l'autorité compétente prononçant l'exonération, M. X... a manqué à son obligation de contrôle de la production des pièces justificatives ;

Attendu que, si le réquisitoire fait grief au comptable mis en cause d'avoir manqué à son obligation de contrôle de la production des pièces justificatives en ne suspendant pas les paiements alors qu'il ne disposait pas de l'ordre de service permettant d'établir le point de départ du délai d'exécution des travaux et que « ainsi, le comptable ne disposait que de pièces insuffisantes », l'exigence de transmission des ordres de service ne résulte pas de la nomenclature applicable ;

Attendu que, si le réquisitoire paraît encore faire grief au comptable mis en cause d'avoir manqué à son obligation de contrôle de la production des pièces justificatives en ne suspendant pas les paiements au regard des contradictions affectant les pièces contractuelles en elles-mêmes ou entre elles, au regard du titre de la présomption de charge et en affirmant que « le comptable ne disposait que de pièces insuffisantes, si ce n'est contradictoires », ce grief n'est ni développé, ni motivé dans le réquisitoire ;

Attendu, au contraire, que le réquisitoire reconnaît que l'ordre de priorité fixé par le CCAP fait primer les stipulations de l'acte d'engagement sur celles du CCAP ; que cet ordre de priorité permet de lever toutes les contradictions qu'aurait engendré un ordre inverse ;

Attendu pour ces motifs que M. X... a manqué à son obligation de contrôle de la production des pièces justificatives pour le seul motif de l'absence de contrôle de la production de la délibération ou de la décision de l'autorité compétente prononçant l'exonération des pénalités de retard ;

Sur le grief du défaut de contrôle de l'exactitude de la liquidation :

Attendu que le réquisitoire fait grief au comptable de n'avoir pas suspendu les paiements en raison de l'absence de transmission de l'ordre de service susceptible de rendre possible le calcul de la liquidation ;

Attendu que, si l'absence de production de l'ordre de service alors qu'il n'était pas exigé par la nomenclature des pièces ne conduit pas à un manquement au titre de l'obligation de contrôle de la production des pièces justificatives, cette absence, qui fait obstacle à la détermination du point de départ du délai d'exécution contractuellement prévu, constitue en revanche une insuffisance au stade du contrôle de l'exactitude de la liquidation ;

Attendu qu'aucun moyen n'est soulevé par le comptable ou l'ordonnateur à l'encontre de ce grief ;

Attendu que la constatation, à la lecture des pièces produites à l'appui des mandats de solde d'un marché, de retards dans l'exécution des prestations justifiables de pénalités fait obstacle à leur paiement si le comptable n'a pas connaissance de la volonté non équivoque de l'établissement public local de reconnaître que ces pénalités ne sont pas applicables ou de ne pas en faire application ; que l'absence de suspension des paiements constitue alors un manquement du comptable à son obligation de contrôle de la validité de la dette ;

Attendu en premier lieu que le moyen soulevé par le comptable dans sa réponse du 13 novembre 2019, selon lequel le retard « n'est pas avéré » manque en fait ;

Attendu en deuxième lieu que le moyen soulevé tant par le comptable mis en cause que par l'ordonnateur dans leurs observations spontanées selon lequel, pour le premier, « des impondérables sont venus perturber le calendrier initialement prévu » et, pour le second, « après bétonnage de ces fosses, de grosses pluies sont survenues et nous avons constaté qu'elles se remplissaient d'eau. Une expertise a été diligentée et nous avons été contraints d'étanchéfier les fosses et de drainer le terrain autour du bâtiment. Des avenants ont été établis. Cela a occasionné un retard pour la suite du chantier qu'il n'a pas été possible de rattraper », faits qui feraient obstacle à l'applicabilité des pénalités de retard, est inopérant au stade de l'analyse du manquement ;

Attendu en troisième lieu que le moyen soulevé de même par le comptable et l'ordonnateur selon lequel les retards constatés ne seraient pas imputables aux entreprises titulaires des lots est également inopérant à ce stade ;

Attendu en quatrième lieu que le moyen soulevé par le comptable dans ses observations spontanées selon lequel « la volonté de l'établissement représentée par son directeur, dans le cadre d'une délégation relative à l'exécution des marchés publics induite par la délibération qui décide de leur passation, n'était pas d'appliquer des pénalités aux entreprises » n'est fondé ni en droit, au stade de l'analyse du manquement, ni en fait, en l'absence de décision formelle de l'ordonnateur prise le cas échéant sur le fondement de la délégation alléguée et transmise au comptable à l'appui des mandats ;

Attendu en cinquième lieu que le moyen tenant à l'existence d'une délibération du conseil d'administration du lycée Nature se prononçant, trois ans après les paiements des soldes, sur le fait qu'il n'y avait pas lieu de liquider des intérêts de retard aux entreprises concernées dès lors que le retard d'exécution des travaux ne leur était pas imputable, est inopérant au stade du manquement, la responsabilité du comptable s'appréciant, à ce stade, au moment du paiement ; qu'en outre, le moyen manque en fait ;

Attendu, en sixième lieu, que les pénalités de retard prévus à un marché ne sont pas applicables, malgré des retards dans l'exécution des prestations, lorsque l'organe compétent de l'établissement public local décide soit de proroger contractuellement les délais d'exécution soit d'exonérer unilatéralement des pénalités les entreprises à qui ces retards sont imputables ; que la transmission au comptable, à l'appui des mandats de solde ou après une suspension de leur paiement, soit de l'avenant prorogeant le délai d'exécution, soit de la délibération de l'organe collégial ou de la décision de l'ordonnateur prise par délégation de compétence de l'organe collégial ayant pour objet d'exonérer des pénalités, a pour effet l'absence de manquement du comptable à son obligation de contrôle de l'exactitude de la liquidation sur ce point ;

Attendu que, d'une part aucun des deux avenants du lot n° 1 ne proroge les délais d'exécution, d'autre part l'ordonnateur indique dans ses observations spontanées que « des avenants ont été établis pour entériner ces travaux en plus, mais il est vrai que lors de leur rédaction, nous avons omis de prolonger le délai d'exécution » ;

Attendu qu'ainsi aucun avenant prorogeant contractuellement les délais d'exécution des prestations prévues n'a été transmis au comptable à l'appui du mandat de solde de ce lot ;

Attendu que dans leurs réponses, l'ordonnateur et le comptable confirment, pour le premier, « qu'aucune délibération n'a été fournie à l'agent comptable pour exonérer les entreprises, car nous ignorions qu'il en fallait une » et, pour le second, « qu'aucune délibération du conseil d'administration exonérant les entreprises concernées d'éventuelles pénalités de retard n'a été fournie au moment du paiement » ;

Attendu que la transmission au comptable de la décision de l'organe compétent d'exonérer les entreprises des pénalités de retard ne saurait être implicite ; que, notamment, la signature des bordereaux de mandat par l'ordonnateur ne vaut pas notification implicite au comptable de l'exonération, en raison de l'absence d'application des pénalités dans ces mandats ; qu'il est en effet de jurisprudence constante que la signature du bordereau de mandat a pour seule portée celle prévue par l'article D. 1617-23 du CGCT ;

Attendu, en septième lieu, que le contrôle de l'exactitude de la liquidation s'effectue au regard des pièces exigées par la nomenclature applicable, qui rappelle le fondement juridique adapté à la dépense ; qu'ainsi qu'il a été dit, en l'absence, au sein de la rubrique 42, de sous-rubrique portant sur les pièces justificatives à produire à l'appui d'un mandat de solde d'un marché de travaux à procédure adaptée et relative spécifiquement à la liquidation des pénalités des retards, il appartenait au comptable de se référer à la rubrique 43252 relative aux pénalités de retard applicable pour les marchés à procédure formalisée, laquelle exigeait la production de la délibération ou de la décision de l'autorité compétente prononçant l'exonération ; que, dans ces conditions, le contrôle de l'exactitude de la liquidation n'a pas été effectué au regard des pièces exigées par la nomenclature applicable ;

Attendu que, dans ces conditions, M. X... a manqué à son obligation de contrôle de l'exactitude de la liquidation au motif de l'absence de suspension des paiements malgré l'existence de retards dans l'exécution des prestations et l'absence de liquidation des pénalités prévues au contrat ;

Sur l'exonération de la responsabilité :

Attendu en premier lieu, d'une part, que les comptes du lycée Nature de l'exercice 2013 ont été produits à la chambre le 17 novembre 2014 ; d'autre part, que M. X... a accusé réception de la notification du réquisitoire, premier acte de mise en jeu de sa responsabilité, le 2 août 2019 ; que les comptes de l'exercice 2013 ne sont donc pas prescrits en application de l'article 60-IV de de la loi du 23 février 1963 ;

Attendu en second lieu que M. X... ne fait valoir aucune circonstance constitutive de la force majeure, au sens de l'article 60-V (1^{er} alinéa) de la loi du 23 février 1963, et qu'aucune pièce du dossier ne permet de caractériser de telles circonstances ;

Attendu que, dans ces conditions, la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X... doit être engagée en raison du manquement à son obligation de contrôle de la validité de la dette lors du paiement des mandats faisant l'objet de la charge n° 3 ;

Sur le préjudice financier :

Attendu que, pour déterminer si le paiement irrégulier d'une dépense par un comptable public a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné, il appartient au juge des comptes 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 ; que lorsque le manquement du comptable porte sur l'exactitude de la liquidation de la dépense et qu'il en est résulté un trop-payé, il doit être regardé comme ayant par lui-même, sauf circonstances particulières, causé un préjudice financier à l'organisme public concerné ; que lorsque le manquement du comptable porte sur le contrôle de la production des pièces justificatives requises, il 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 ;

Sur le préjudice financier causé par les manquements en matière de contrôle de l'exactitude de la liquidation :

Attendu qu'il appartient donc d'abord au juge des comptes de vérifier si, en l'espèce, la dépense effectuée en l'absence de liquidation des pénalités de retard était effectivement due et si elle a, dans cette mesure, constitué un trop-payé ;

Attendu en premier lieu que le comptable allègue que le paiement n'était pas indu en raison de l'existence d'une décision du directeur du lycée Nature, prise sur le fondement d'une délégation de compétence de la part du conseil d'administration, de ne pas appliquer des pénalités aux entreprises ;

Attendu que si la signature des bordereaux de mandat par l'ordonnateur ne vaut pas notification implicite au comptable de l'exonération, elle révèle bien une décision de ne pas faire application des pénalités ;

Attendu qu'en vertu du 13° de l'article R. 811-23 et du 7° de l'article R. 811-26 du code rural et de la pêche maritime, le conseil d'administration du lycée Nature était compétent en principe pour exonérer le titulaire d'un marché de pénalités de retard ;

Attendu que le comptable en exercice a produit lors de la procédure non contentieuse une délibération n° 36-A-2006 du 14 novembre 2006 portant « signature des contrats et conventions » et disposant que « le conseil d'administration (...) donne pouvoir au directeur de l'EPLEFPA pour signer les contrats ou conventions nécessaires au fonctionnement de l'EPLEFPA » ; que, selon la réponse du comptable mis en cause du 20 novembre 2019, cette délégation était applicable en 2012 et 2013 ; que cette délégation doit s'interpréter, au regard des dispositions des articles R. 811-23 et R. 811-26 du code rural et de la pêche maritime, comme une délégation de compétence ; que les marchés de travaux n'entrent toutefois pas dans le champ de cette délégation ;

Attendu, en outre, que le champ d'application de la délibération du 14 novembre 2006 est rédigé en des termes trop imprécis ; que cette délibération institue ainsi une délégation trop large et donc irrégulière ;

Attendu que le comptable mis en cause allègue également l'existence d'une délégation relative à l'exécution des marchés publics induite par la délibération qui décide de leur passation et reprend à cet effet les termes de l'instruction du 24 mars 2015 fixant le cadre budgétaire et comptable M9.9 des EPLEFPA ; que, toutefois, aucune délégation de compétence implicite n'est légalement possible ; qu'en outre l'exonération des pénalités de retard prévues par un contrat n'est pas un acte d'exécution de ce contrat ;

Attendu qu'ainsi le moyen invoqué par le comptable tenant à l'existence d'une délégation de compétence fondant légalement la décision de l'ordonnateur d'exonérer les entreprises des pénalités n'est pas fondé en droit ;

Attendu en deuxième lieu que le comptable allègue l'existence d'une délibération du conseil d'administration du lycée Nature du 6 décembre 2019 régularisant la non-application des pénalités ; attendu cependant, d'une part, que le moyen manque en fait ;

Attendu d'autre part que si l'appréciation du préjudice financier n'interdit pas de prendre en considération des faits ou documents postérieurs lorsqu'ils permettent d'éclairer la réalité de la situation au moment du paiement, elle ne saurait en revanche se fonder sur une délibération non conforme au principe de non rétroactivité des actes administratifs, qui fait ainsi obstacle à ce que la régularisation produise ses effets à la date du paiement ;

Attendu que le moyen invoqué par le comptable tenant à l'existence d'une délibération de régularisation de l'inapplication des pénalités de retard n'est pas plus fondé en droit ;

Attendu cependant, en troisième lieu, que le non-respect des délais d'exécution d'un marché en raison d'aléas ou d'évènements qui ne seraient pas imputables à son titulaire a pour conséquence l'inapplicabilité des pénalités de retard à son encontre ;

Attendu que, en l'espèce, le comptable produit à l'appui de ses observations spontanées le compte-rendu de deux réunions de chantier du 13 mars et du 18 avril 2013 qui mentionnent l'existence de fuites d'eau et la demande de travaux supplémentaires pour y remédier ; que par ailleurs, d'une part l'ordonnateur explique dans ses propres observations spontanées que ces travaux constituent la cause principale des retards ; que, d'autre part, le premier avenant a pour objet des « travaux complémentaires » et le second des « adaptations diverses », commandés par le maître de l'ouvrage ; que l'intention de celui-ci ne pouvait être d'exiger ces travaux complémentaires dans le respect des délais fixés initialement par le contrat et rappelés pourtant par ces mêmes avenants, ceux-ci ayant été signés à une date postérieure à la date d'achèvement qui aurait dû résulter de l'application du marché ;

Attendu que, dans ces circonstances, les retards n'étaient pas imputables aux entreprises titulaires des lots en cause et les pénalités inapplicables ; qu'ainsi, la non-application des pénalités de retard n'étant pas dépourvue de fondement juridique, n'était pas effectivement due ; qu'en conséquence, les paiements des mandats de solde, pour un montant ne comprenant pas la déduction des pénalités de retard, n'ont pas causé de trop-payé ;

Attendu que si le procureur financier soulève qu'il n'est pas démontré que les travaux supplémentaires sont la cause de la totalité des délais, il n'est pas démontré non plus le contraire ;

Attendu que, dans ces conditions, le lycée Nature n'a pas subi de préjudice financier du fait du manquement de M. X... à son obligation de contrôle de l'exactitude de la liquidation ;

Sur le préjudice financier causé par le manquement en matière de contrôle de la production des pièces justificatives :

Attendu en revanche qu'en matière de contrôle de la production des pièces justificatives, c'est la présomption d'absence de préjudice qui est applicable ;

Attendu qu'en ce domaine le manquement est lié à l'absence de la délibération d'exonération mais que le lien de causalité d'un manquement avec un préjudice s'apprécie à la même date mais en prenant en compte tous les éléments en possession du juge le jour où il statue ; que ce qui permet d'écarter le préjudice n'est pas la production de pièces justificatives datées du jour où le comptable a payé mais la justification que la dépense est regardée comme fondée ;

Attendu qu'en l'espèce, la volonté de l'ordonnateur de ne pas réclamer le paiement des pénalités aux entreprises, qu'il ne juge pas responsables du retard, a été expressément exprimée dans ses réponses aux questionnaires de la chambre ;

Attendu que, dans ces conditions, le manquement de M. X... à son obligation de contrôle de la production des pièces justificatives n'a pas causé un préjudice financier au lycée Nature ;

Sur la sanction du manquement en l'absence de préjudice financier :

Attendu qu'aux termes de l'article 60-VI (2^{ème} alinéa) de la loi du 23 février 1963, « 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 » ;

Attendu que l'article 1^{er} du décret du 10 décembre 2012 dispose que « La somme maximale pouvant être mise à la charge du comptable (...) est fixée à un millième et demi du montant du cautionnement prévu pour le poste comptable considéré » ;

Attendu qu'à la question lui demandant d'indiquer les circonstances de toute nature qui ont entouré la prise en charge des mandats en cause et qui seraient susceptibles, en l'absence de préjudice financier, de justifier la modulation de la somme qui serait éventuellement mise à sa charge, le comptable a répondu le 13 novembre 2019 : « néant » ; que les réponses du comptable et de l'ordonnateur ne font ainsi état d'aucune circonstance particulière, atténuante du manquement, susceptible d'être prise en compte pour moduler le montant des sommes qui peuvent être mises à la charge du comptable ;

Attendu que le cautionnement du poste comptable pour l'exercice 2016 s'élève à 24 500 € ; qu'ainsi, la somme non rémissible maximale laissée à charge s'élève à 36,75 € ; qu'au regard de l'importance de la somme en jeu, M. X... devra s'acquitter de la somme de 36,75 €, qui ne pourra faire l'objet d'une remise gracieuse.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Article 1^{er} : En ce qui concerne la présomption de charge n° 1 à l'encontre de M. X..., au titre de l'exercice 2014

M. X... est constitué débiteur du lycée général et technologique agricole « Nature » de La Roche-sur-Yon pour la somme de mille cinq cent euros et soixante centimes (1 500,60 €), augmentée des intérêts de droit à compter du 2 août 2019.

L'éventuelle remise gracieuse du ministre ne pourra être totale.

Article 2 : En ce qui concerne la présomption de charge n° 2 à l'encontre de M. X..., au titre de l'exercices 2016

M. X... devra s'acquitter, en application du deuxième alinéa du paragraphe VI de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, d'une somme de trente-six euros et soixante-quinze centimes (36,75 €).

Cette somme ne peut faire l'objet d'une remise gracieuse en vertu du paragraphe IX de l'article 60 précité.

Article 3 : En ce qui concerne la présomption de charge n° 3 à l'encontre de M. X..., au titre de l'exercice 2013

M. X... devra s'acquitter, en application du deuxième alinéa du paragraphe VI de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, d'une somme de trente-six euros et soixante-quinze centimes (36,75 €).

Cette somme ne peut faire l'objet d'une remise gracieuse en vertu du paragraphe IX de l'article 60 précité.

Article 4 : La décharge de M. X..., au titre des exercices 2013, 2014 et 2016, ne pourra intervenir qu'après constat de l'apurement du débet et des sommes non rémissibles mis à sa charge.

Fait et jugé par M. Pierre-Jean Espi, président de section, président de séance ;
M. Philippe Pont, premier conseiller et Mme Violette Rosemberg, première conseillère.

En présence de Mme Elise Lemarié, greffière de séance.

Elise Lemarié
greffière de séance

Pierre-Jean Espi
président de séance

En conséquence, la République française mande et ordonne à tous huissiers de justice, sur ce requis, de mettre ledit jugement 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.

Fait et jugé par M. Pierre-Jean Espi, président de section, président de séance ;
M. Philippe Pont, premier conseiller et Mme Violette Rosenberg, première conseillère.

En présence de Mme Elise Lemarié, greffière de séance.

Signé : Elise Lemarié, greffière de séance
Pierre-Jean Espi, président de séance

En conséquence, la République française mande et ordonne à tous huissiers de justice, sur ce requis, de mettre ledit jugement 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.

**Ampliation certifiée conforme à
l'original**

**Christophe GUILBAUD
secrétaire général**

En application des articles R. 242-19 à R. 242-21 du code des juridictions financières, les jugements prononcés par la chambre régionale des comptes peuvent être frappés d'appel devant la Cour des comptes dans le délai de deux mois à compter de la notification, et ce selon les modalités prévues aux articles R. 242-22 à R. 242-24 du même code. Ce délai est prolongé de deux mois pour les personnes domiciliées à l'étranger. La révision d'un jugement peut être demandée après expiration des délais d'appel, et ce dans les conditions prévues à l'article R. 242-29 du même code.