

Précisions sur l'étendue du contrôle des comptables publics

► CE, 8 février 2012, n° 342825

► CE, 8 février 2012, n° 340698

La question de l'étendue du contrôle opéré par les comptables publics a, de tout temps, suscité intérêt et questionnement. Le Conseil d'État, par deux arrêts du 8 février 2012, vient d'apporter des précisions non négligeables pour la matière.

C'est l'article L. 1617-2 du Code général des collectivités territoriales qui fixe le régime juridique des contrôles effectués par les comptables publics :

« *Le comptable d'une commune, d'un département ou d'une région ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur. Il ne peut soumettre les mêmes actes qu'au contrôle de légalité qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire. Il est tenu de motiver la suspension du paiement.* »

Si l'interdiction de tout contrôle de l'opportunité des décisions de l'ordonnateur se comprend aisément, et n'a d'ailleurs jamais réellement posé de difficulté, tel n'est pas le cas du « *contrôle de légalité qu'impose l'exercice de la responsabilité personnelle et pécuniaire* » des comptables.

La formule est sibylline. Elle découle en réalité de l'article 19 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique. Cet article précise que les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables « *de l'exercice régulier des contrôles qui leur incombent* ». Force est cependant de constater que la formulation n'apporte pas beaucoup plus d'indications.

Au final, la matière a donné lieu à un contentieux particulièrement fourni tant devant les juridictions administratives que devant les juridictions financières. Certains principes ont ainsi été dégagés qui ont permis de préciser l'office du comptable.

Le premier et le plus important résulte de la distinction opérée au sein du contrôle de légalité entre le contrôle de la légalité interne de la dépense et le contrôle de sa légalité externe. Les contrôles opérés par les comptables publics sont exclusifs de tout examen de la régularité interne des décisions de l'ordonnateur qui relève du préfet. Le comptable doit se limiter à vérifier la régularité externe, c'est-à-dire en la forme, du mandatement.

Pour aider les comptables dans leur tâche, le législateur a fixé la liste des pièces justificatives que le comptable doit exiger avant de payer. Cette liste de pièces justificatives est neutre, obligatoire tant pour l'ordonnateur que pour le comptable, et exhaustive. En somme, le comptable doit en principe se borner à vérifier la présence effective des pièces, leur régularité en la forme (compétence, mentions et énonciations prévues, caractère exécutoire) et leur cohérence entre elles. En cas d'insuffisance ou d'absence de pièces (CC., 16 décembre 1999, commune d'Escaudœuvres) ou de contradiction entre les pièces fournies (CE, 21 mars 2001, Morel), il doit suspendre le paiement.

Les arrêts rendus par le Conseil d'État le 8 février dernier apportent des précisions essentielles et fondamentales sur ces questions, et notamment sur les contrôles qui doivent être

opérés au titre du contrôle de la légalité qu'impose l'exercice de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables.

Dans la première espèce (n° 342825), le comptable avait payé des dépenses correspondant à des bons de commande dont les dates étaient postérieures à celles d'émission des factures correspondantes. Le Conseil d'État n'a pourtant pas engagé la responsabilité du comptable public, contrairement à la Cour des comptes dont il casse l'arrêt. Le raisonnement est très didactique. En trois étapes, le Conseil indique ce qu'il faut entendre (et ce qu'il ne faut pas entendre) par contrôle de la légalité externe. Il rappelle ainsi que pour apprécier le caractère suffisant des pièces produites, les comptables doivent vérifier :

1. si l'ensemble des pièces requises au titre de la nomenclature comptable applicable leur ont été fournies ;

2. 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. En revanche, quand bien même « *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* ».

Appliqué à l'espèce, ce mode d'emploi du contrôle des comptables publics conduit le Conseil d'État à considérer que, dès lors que les bons de commande :

1/ constituaient des pièces suffisantes au regard de la nomenclature ;

2/ ne présentaient ni incohérence au regard de la catégorie de la dépense définie dans la nomenclature applicable, ni incohérence au regard de la nature et de l'objet de la dépense engagée, le comptable public n'avait pas à effectuer un contrôle de légalité desdits bons (c'est-à-dire vérifier leur antériorité par rapport aux factures). Le comptable devait donc engager la dépense.

Dans la seconde espèce (n° 340698), le comptable avait payé des dépenses relatives à des marchés publics supérieurs à 4 000 € (seuil alors en vigueur) mais qui n'avaient pas fait l'objet de contrats écrits. Or, souligne le Conseil d'État, le comptable aurait dû déduire de la distinction opérée par la nomenclature entre les marchés faisant l'objet d'un contrat écrit et ceux ne faisant pas l'objet d'un tel contrat, un renvoi aux dispositions de l'article 11 du Code des marchés publics qui fixe le seuil de 4 000 €. Dès lors, l'absence de communication du marché constituait une insuffisance de pièces et le comptable public se devait de suspendre le paiement.

Les précisions peuvent paraître plus que subtiles aux néophytes. Gageons qu'elles seront d'un grand secours pour l'ensemble des comptables publics, confrontés quotidiennement à la question de savoir à quel niveau ils doivent placer le curseur de leur mission de contrôle. ●