

Les suites de l'arrêt Paulaincourt

► Instruction n° 12-011-MO du 30 mai 2012 de la DGFIP

Nous avons précédemment commenté dans ces colonnes les arrêts rendus par le Conseil d'État du 8 février 2012 sur l'étendue du contrôle des comptables publics, et notamment l'arrêt Polaincourt (n° 3405698) portant sur les modalités de contrôle des justifications des marchés publics à procédure adaptée par les comptables publics. Trois mois plus tard, la Direction de la comptabilité publique a publié une instruction relative à l'analyse des conséquences de cette jurisprudence.

Saisissant l'occasion et le retentissement de cet arrêt dans le microcosme, la Direction de la comptabilité publique a retracé dans une instruction les différents aspects du contrôle des comptables publics et notamment l'étendue du contrôle de la cohérence de ces pièces justificatives et la portée de la jurisprudence du Conseil d'État.

Sur le premier point, l'instruction rappelle que le comptable public doit vérifier non seulement la production de toutes les pièces justificatives prévues par la liste susvisée, mais aussi leur cohérence à partir de l'ensemble des éléments de droit et de fait dont il dispose. Ce contrôle de la cohérence consiste en une interprétation des pièces justificatives dans le cadre de la réglementation en vigueur : « Pour apprécier la validité des créances, les comptables doivent exercer leur contrôle sur l'exactitude des calculs de liquidation et la production des justifications et il leur appartient d'interpréter conformément aux lois et règlements en vigueur les actes administratifs qui en sont l'origine » (Conseil d'État, 8 novembre 2000, n° 212718).

Au final, conclut l'instruction, reprenant ici les conclusions du rapporteur public, si cette facette du contrôle du comptable public est en quelque sorte l'aspect mécanique de ses obligations, « en revanche, deux degrés de liberté sont reconnus vis-à-vis des pièces justificatives : d'une part, il peut et même doit, si nécessaire, porter une appréciation juridique sur les pièces fournies, qui doivent être interprétées conformément aux lois et règlements en vigueur ; d'autre part, il doit contrôler que les pièces fournies sont cohérentes au regard de la nature et de l'objet de la dépense ».

La cohérence des pièces justificatives entre elles, c'est-à-dire leur interprétation, porte sur la nature de la dépense telle qu'elle a été ordonnancée au regard de la catégorie de la dépense définie dans la nomenclature applicable. C'est ainsi que, dans l'affaire Polaincourt, le juge condamne le comptable en indiquant qu'il s'est à tort abstenu d'exiger avant tout paiement de la dépense, dès lors que les factures présentées étaient chacune d'un montant supérieur à 4 000 €, la production d'un contrat écrit, sans rechercher si le comptable avait demandé et obtenu de l'ordonnateur un certificat par lequel ce dernier engageait sa responsabilité en justifiant l'absence de contrat écrit.

L'instruction se félicite ici de l'apport de l'arrêt du Conseil d'État du 8 février 2012. Elle souligne ainsi que, ce faisant, le Conseil d'État a clairement établi le lien entre la liste des pièces justificatives et le Code des marchés publics. Les rubriques de la liste doivent, en effet, nécessairement correspondre aux notions juridiques auxquelles elles se rapportent. Ainsi, lorsque la liste des pièces justificatives actuellement en vigueur, issue du décret du 25 mars 2007, distingue les « prestations fixées par contrat » (sous-rubrique 423) des « autres prestations », il convient de l'interpréter comme se référant aux dispositions de l'article 11 du Code des marchés publics, en vertu desquelles, dans leur rédaction actuelle, « les marchés et accords-cadres d'un montant égal ou supérieur à 15 000 euros HT sont passés sous forme écrite ».

Toutefois, et c'est l'originalité de cette jurisprudence, dès lors que l'ordonnateur lui a produit un certificat administratif par lequel il déclare avoir passé un contrat oral, le comptable doit payer la dépense.

Ce certificat administratif par lequel l'ordonnateur certifie avoir passé un contrat oral n'est pas une pièce justificative à produire systématiquement par l'ordonnateur (il n'est d'ailleurs pas mentionné à l'article D. 1617-19 du Code général des collectivités territoriales). C'est un document que le comptable doit demander à l'ordonnateur lorsqu'il constate une incohérence des pièces justificatives. Le certificat est en outre nécessaire et indispensable pour lever la suspension des paiements (obligatoire en cas d'incohérence de pièces). Au final, le certificat dispense le comptable d'obtenir la pièce justificative appropriée, qui, en l'espèce, serait le « contrat » au sens large, c'est-à-dire le document écrit portant commande au titre du marché à procédure adaptée. En outre, et à l'instar d'une réquisition de paiement, elle entraîne un transfert de la responsabilité de la personne du comptable à celle de l'ordonnateur.

Ainsi, il ne peut être juridiquement déduit de cette jurisprudence, comme certains ont pu l'envisager, qu'elle modifie la liste des pièces justificatives en vigueur concernant les marchés à procédure adaptée. Elle ne fait que préciser l'attitude attendue du comptable en cas d'incohérence et donc d'insuffisance des pièces énumérées par cette même liste.

Alors même que l'arrêt Polaincourt du 8 février 2012 ne signait aucun revirement de jurisprudence, comme le souligne d'ailleurs l'instruction, les faits de l'espèce et leur spécificité au regard des principes régissant le contrôle des comptables publics étaient tels qu'une intervention réglementaire s'est avérée, sinon indispensable, à tout le moins particulièrement utile pour rappeler l'état des règles en la matière et leurs modalités de mise en œuvre. On ne peut qu'applaudir cette initiative et conseiller de s'y référer sans modération pour s'y retrouver dans toute la complexité et la subtilité de la matière. ●