

La mission de conseil du comptable public

► (RM n° 02617, JO Sénat du 21 février 2013 ; RM n° 04057, JO Sénat du 28 février 2013)

Deux récentes réponses ministérielles se sont penchées sur le régime juridique applicable aux prestations de conseil des comptables publics. Parfois oubliée, souvent méconnue, cette mission accessoire des comptables publics présente pourtant de nombreux avantages pour la collectivité, qui peut ainsi bénéficier d'une expertise professionnelle sur des questions qui deviennent, du fait de la complexification grandissante du droit, de plus en plus délicates. C'est l'occasion de faire le point sur cette compétence trop souvent inexploité des comptables publics.

La particularité des missions de conseil des comptables publics résulte en premier lieu du peu de textes y faisant référence. Le principe résulte des dispositions de l'article 97 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982, qui vise les « prestations fournies personnellement par ces agents en dehors de l'exercice de leur fonctions dans lesdits services », et de l'article 2 du décret n° 82-979 du 19 novembre 1982, qui fait état d'une « aide technique apportée aux collectivités territoriales [...] par les agents des services déconcentrés du Trésor et des services fiscaux ».

À défaut de précisions, se posent plusieurs questions touchant au périmètre de ces missions, à la rémunération du comptable et à la mise en jeu de la responsabilité. Avant tout, doit être souligné le caractère facultatif de ces prestations, qui résulte de leur caractère accessoire : le comptable est totalement libre d'accéder ou non à une demande de la collectivité en ce sens.

S'agissant du champ d'intervention des missions de conseil, le décret de 1982 apporte quelques précisions intéressantes : il s'agit d'abord d'une « aide » qui doit, ensuite, être « technique ».

Une instruction de la DGFIP du 22 novembre 2010 précise la notion d'aide : « Le comptable public, en complément de ses missions traditionnelles [...], assure un rôle de conseil et d'information au profit des ordonnateurs locaux. »

Des arrêtés du 16 décembre 1983 et du 12 juillet 1990 viennent quant à eux préciser la notion de technicité : les « prestations de conseil et d'assistance [peuvent intervenir] en matière budgétaire, économique, financière et comptable, notamment dans des domaines relatifs à l'établissement des documents budgétaires et comptables ; la gestion financière, l'analyse budgétaire, financière et de trésorerie ; la gestion économique, en particulier pour les actions en faveur du développement économique et de l'aide aux entreprises ; la mise en œuvre des réglementations économiques, budgétaires et financières ».

L'article 2 du décret de 1982 fixe cependant une frontière à ce champ d'intervention et limite le conseil aux « travaux et déplacements que la collectivité supportant la dépense n'est pas en mesure de faire exécuter par ses propres agents et qui n'entrent pas dans les attributions réglementaires des services de l'État ».

La question de l'indemnisation des comptables pour leur mission de conseil a en revanche été encadrée par le législateur. Concrètement, c'est à l'assemblée délibérante de la collectivité (et non à l'État : CAA Douai, 17 janvier 2001, n° 97DA02103) d'adopter le principe et de fixer son montant. Celui-ci est déterminé à partir de la moyenne annuelle des dépenses budgétaires des sections de fonctionnement et d'investissement, à l'exception des opérations d'ordre, des trois derniers budgets exécutés, à laquelle est appliqué un barème prévu par les arrêtés de 1983 et 1990.

Un second plafond est imposé : l'indemnité ne peut excéder le traitement annuel indiciaire brut minimum de la fonction publique (150). Dans ces limites, il reste néanmoins toujours possible de moduler le montant en fonction des prestations demandées. La récente réponse ministérielle du 28 février 2013 indique que, « si la modulation retenue initialement par l'organe délibérant devait ne pas correspondre aux conseils demandés au comptable ou réalisés par lui [...], l'assemblée délibérante peut modifier le taux qu'elle avait initialement retenu avant le paiement de l'indemnité ». De même, l'indemnité peut toujours, en cours de mandat, par décision spéciale dûment motivée, être supprimée ou modifiée. Il appartient donc à « chaque collectivité [d']apprécier à sa juste valeur les conseils délivrés personnellement par les comptables de la DGFIP ». Dans ces limites, l'indemnité est acquise au comptable pour toute la durée du mandat de l'assemblée délibérante, qu'il soit ou non sollicité. Corollaire de ce principe : si un nouveau comptable est nommé, une nouvelle délibération doit impérativement être prise. Le cadre de l'intervention fixé, il convient de s'interroger sur les questions de responsabilité que peut poser l'exercice des missions de conseil par le comptable public : engage-t-il sa responsabilité spéciale ou, en tant qu'agent des services déconcentrés, celle de l'État ? Aucune décision n'a jamais été rendue sur ce point. Toutefois, les missions de conseil ne figurant pas dans la liste limitative des cas d'engagement de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables (visés aux articles 17 et suivants du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 abrogeant le règlement de 1962), elles ne sauraient relever de ce cadre spécial.

Pourtant, l'engagement de la responsabilité de l'État n'apparaît pas certaine non plus. La loi et le décret de 1982 indiquent en effet que les « prestations [sont] fournies personnellement par ces agents en dehors de l'exercice de leurs fonctions dans lesdits services ». La réponse ministérielle du 21 février 2013 reprend ce principe : « Lorsque les trésoriers délivrent des conseils aux collectivités territoriales, ils interviennent, à titre personnel, en dehors de leurs fonctions de fonctionnaire d'État, au titre d'une activité publique accessoire. »

Les termes de l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963, auquel renvoie l'article 17 du décret de 2012, contiennent peut-être la solution. L'alinéa 1^{er} dispose que, « outre la responsabilité attachée à leur qualité d'agent public, les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables ». « Outre la responsabilité attachée à leur qualité d'agent public » : bien qu'ayant créé un régime de responsabilité spéciale pour les comptables publics, le législateur n'a donc pas pour autant voulu écarter l'application des règles de responsabilité de droit commun applicables aux agents publics. Ce faisant, on pourrait légitimement penser que, dans le cadre de ses missions de conseil, le comptable est un agent public comme les autres, qui relève également des règles de responsabilité de droit commun.

Dès lors, si l'erreur de conseil est qualifiable de faute personnelle, le comptable engage sa responsabilité propre. En revanche, si l'erreur constitue une faute de service, c'est celle de la collectivité employeur qui sera engagée... alors même qu'elle subira également le dommage résultant du conseil erroné. Le caractère particulièrement ubuesque de la situation nous fait attendre avec impatience les premières décisions qui seront rendues sur ce point. ●