

Comptables publics : sévérité sur le principe de responsabilité mais aussi pour les excuses exonératoires de sanction

► (CRC Pays de la Loire, 12 Février 2014, n° 2014-001)

Depuis la réforme du régime de responsabilité des comptables publics, introduite par loi de finances rectificatives pour 2011 (loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011), quelques décisions des juridictions financières et administratives ont donné lieu à une application des nouvelles dispositions. La chambre régionale des comptes des Pays de la Loire vient d'apporter sa pierre à l'édifice avec un arrêt du 12 février dernier qui confirme la sévérité traditionnelle du principe de responsabilité objective mais resserre également les conditions de l'exonération de sanction.

Pour mémoire, on rappellera que les comptables publics répondaient, jusqu'en décembre 2011, à un régime de responsabilité unique dans la fonction publique puisqu'ils étaient soumis à une responsabilité sans faute. En pratique, l'issue d'un contentieux mettant en cause un comptable était simple : soit il pouvait justifier avoir effectué l'ensemble des contrôles qui s'imposent à lui et il n'était pas condamné, soit un manquement était constaté et il était automatiquement mis en débet, sur la totalité des sommes en cause. Sauf erreur de la juridiction financière ou force majeure, aucune circonstance particulière n'était alors de nature à éviter la mise en jeu de la responsabilité personnelle de l'agent comptable.

C'est dire que la réforme de 2011 a été perçue comme un soulagement par les comptables publics. Non que le principe même de la responsabilité sans faute ait été remis en cause, mais les conséquences de l'engagement de la responsabilité semblaient considérablement atténuées... L'arrêt de la CRC Pays de la Loire viendra cependant peut-être limiter cet enthousiasme.

Sur le premier point (le principe de la responsabilité sans faute), l'intangibilité s'impose. En effet, s'il a pu sembler pendant un temps (cf. arrêt de la Cour des comptes du 26 janvier 2011, n° 59746 commenté dans ces colonnes, n° 44, juillet-août 2011) que les juridictions financières s'orientaient vers une atténuation de la sévérité de l'appréciation de la mise en jeu de la responsabilité des comptables publics avec une prise en compte de la notion d'excuses exonératoires, le Conseil d'État a très rapidement coupé court à ces tentatives (cf. arrêt du 20 mars 2013, n° 347558, également commenté dans ses colonnes, n° 53, 4^e trimestre 2013).

La chambre régionale des comptes du 12 février 2014 s'inscrit dans cette ligne. Elle avait à connaître de la situation d'un comptable public qui avait procédé, pour les douze mois de l'exercice 2010, au paiement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), pour un montant total de 3 399,31 €, à deux adjoints techniques territoriaux, alors qu'aucune délibération de la commune employeur n'autorisait le paiement de ces sommes aux agents concernés. Ce document était pourtant nécessaire à l'engagement de la dépense en cause : la nomenclature des pièces justificatives figurant en annexe de l'article D. 1617-19 du CGCT indiquant en effet à la rubrique 210224 que, « s'agissant du paiement d'IHTS, le comptable doit vérifier qu'il dispose bien d'une délibération fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires, suivie d'un décompte indiquant par agent et par taux d'indemnisation le nombre d'heures effectuées ».

Pour sa défense, l'agent comptable reconnaissait qu'il avait engagé la dépense sans délibération et ainsi manqué à ses obligations

de contrôle. Il indiquait toutefois que la ville avait pris une délibération le 21 décembre 2012 dont il résultait que « la volonté de la commune était clairement d'allouer des heures supplémentaires aux deux agents concernés » ainsi que « la volonté non équivoque du conseil municipal d'allouer ces heures supplémentaires pour l'avenir, d'une part, et de régulariser la situation qui prévalait jusque-là, d'autre part ». Une telle validation aurait pu être perçue comme une reconnaissance de responsabilité de la ville entraînant dès lors une décharge de responsabilité pour le comptable.

Néanmoins, loin d'aller sur le terrain de l'excuse exonératoire de responsabilité, la chambre retient les enseignements de l'arrêt du Conseil d'État du 20 mars 2013 et indique que « la délibération de régularisation produite ultérieurement [au paiement des indemnités] ne peut tenir lieu de pièces justificatives, lesquelles sont exigées au moment du paiement ». Les magistrats financiers en conclut qu'« il n'est établi, ni même allégué par le comptable, aucune circonstance constitutive de force majeure (...) en conséquence, il y a lieu de mettre en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire » du comptable public.

Ainsi, la production d'une délibération tardive ne constitue pas un cas de force majeure constitutif d'une excuse exonératoire de responsabilité. De même, et ce sont de bonnes indications pour déterminer ce qui entraîne une exonération de condamnation et ce qui ne l'entraîne pas, importent peu l'absence d'observation sur l'exercice en cause, la situation de retraité du comptable au jour de l'arrêt ou encore sa carrière exemplaire et sans aucune condamnation.

En revanche, et c'est le second enseignement de l'arrêt de la CRC, la production d'une délibération tardive peut permettre de démontrer l'absence de préjudice subi. C'est ainsi que la chambre indique en l'espèce que les délibérations produites « doivent dès lors être regardées comme participant de la volonté continue du conseil municipal (...) de verser à M. B. et M. C. des indemnités horaires pour travaux supplémentaires ; qu'au surplus, le service fait a bien été validé par l'ordonnateur, la volonté de celui-ci d'attribuer lesdites indemnités à ces deux agents municipaux ne semblant pas pouvoir être mise en doute ; qu'en conséquence, les versements irréguliers n'ont causé à la commune aucun préjudice financier ».

L'intérêt pour le comptable de démontrer l'absence de préjudice est considérable : quand bien même l'engagement de sa responsabilité du comptable public demeure, sa situation financière s'en trouve grandement améliorée. En effet, depuis 2011, si le comptable démontre l'absence de préjudice, la sanction financière qu'il doit assumer se borne au paiement d'une amende forfaitaire s'élevant « à un millième et demi du montant du cautionnement prévu pour le poste comptable considéré ». Cette condamnation n'est en outre pas obligatoirement prononcée puisqu'il s'agit d'une simple faculté pour les magistrats financiers qui, au regard des faits de l'espèce, peuvent donc exonérer totalement le comptable public.

En l'espèce, alors pourtant que la commune a tout fait pour dédouaner son comptable, la chambre régionale des comptes Pays de la Loire a estimé qu'il y avait lieu, malgré l'absence de préjudice démontrée et confirmée par la collectivité publique, de sanctionner le comptable pour le manquement opéré.