



INSTRUCTION

N° 04-016-M0 du 3 février 2004

NOR : BUD R 04 00016 J

Texte publié au **Bulletin Officiel de la Comptabilité Publique**

NOTIFICATION D'UN ARRÊT DU CONSEIL D'ÉTAT DU 30 JUILLET 2003

ANALYSE

Etendue des contrôles de la validité de la créance des comptes publics

Date d'application : 03/02/2004

MOTS-CLÉS

COLLECTIVITÉS ET ÉTABLISSEMENTS PUBLICS LOCAUX ; ADMINISTRATION DE L'ÉTAT ; COMMUNE ;
ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE COOPÉRATION INTERCOMMUNAL ; RESPONSABILITÉ DES COMPTABLES ;
PIÈCES JUSTIFICATIVES ; CONTRÔLE

DOCUMENTS À ANNOTER

Néant

DOCUMENTS À ABROGER

Néant

DESTINATAIRES POUR APPLICATION

RGP	TPG	DOM	RF	T								

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

6ème Sous-direction - Bureau 6C

SOMMAIRE

1. EXPOSÉ DES FAITS.....	3
2. INTERPRÉTATION DE L'ARRÊT DU CONSEIL D'ETAT	3
2.1. Le Conseil d'Etat confirme que le comptable n'est pas juge de la légalité interne des actes.....	3
2.2. Le Conseil d'Etat précise la portée du contrôle de l'imputation budgétaire.....	4
2.3. Conclusion.....	5

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE : Arrêt du Conseil d'Etat n° 232430 du 30 juillet 2003	6
---	---

Les comptables trouveront en annexe un arrêt du Conseil d'Etat du 30 juillet 2003, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie contre Monsieur Raymond Marty, rendu en cassation d'un arrêt de la Cour des Comptes du 7 décembre 2000, concernant la gestion du département des Bouches du Rhône.

1. EXPOSÉ DES FAITS

En l'espèce, la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur avait mis en débet le payeur départemental pour avoir payé à tort une dépense réalisée dans le cadre de l'exposition commerciale d'un congrès politique, en méconnaissance de la réglementation.

La dépense présentée par le département au chapitre 940 "relations publiques", article 660 "fêtes et cérémonies" avait été justifiée par la production d'une facture.

Le juge de première instance avait alors considéré qu'aucune rubrique de la liste des pièces justificatives codifiée à l'annexe I du Code Général des Collectivités Territoriales ne correspondait précisément à cette nature de dépenses et qu'à défaut le comptable devait raisonner par analogie et suspendre le paiement en l'absence des pièces prévues à la rubrique 62 ("interventions diverses, prestations"), et notamment de la décision exécutoire de l'assemblée délibérante autorisant spécifiquement la dépense.

Sur appel du comptable, la Cour des comptes avait confirmé le débet au motif que, si l'imputation de la dépense au chapitre 940 présentait les apparences d'une exacte imputation, il n'en demeurait pas moins que les pièces justificatives de ladite dépense montraient clairement et sans ambiguïté qu'elle fut engagée à l'occasion d'une manifestation d'ordre politique. Dès lors, de par sa nature, elle ne pouvait être rattachée à aucune des compétences départementales strictement définies par le CGCT.

La Cour déduisait de cet argument que le comptable aurait dû suspendre le paiement de la dépense et réclamer la preuve de l'intérêt départemental de cette dépense dès lors que l'imputation au chapitre 940 "relations publiques" comme à toute autre imputation était erronée, la dépense concernée étant manifestement étrangère à tout intérêt départemental.

En cassation, le Conseil d'Etat a annulé l'arrêt de la Cour des Comptes.

En effet, la Haute Assemblée a considéré, que si, pour apprécier la validité des créances, le comptable devait s'assurer notamment de la production des justifications, il n'avait pas le pouvoir de se faire juge de la légalité des décisions administratives.

Ainsi, la question de savoir si le département pouvait prendre en charge une dépense au titre des compétences qui sont les siennes est une question de légalité qui ne relève pas du contrôle du comptable en vue du paiement.

2. INTERPRÉTATION DE L'ARRÊT DU CONSEIL D'ETAT

2.1. LE CONSEIL D'ETAT CONFIRME QUE LE COMPTABLE N'EST PAS JUGE DE LA LÉGALITÉ INTERNE DES ACTES

La Haute Assemblée rappelle les termes de sa jurisprudence constante, selon laquelle si les comptables doivent exercer leurs contrôles sur l'exactitude des calculs de liquidation et la production des justifications, ils n'ont pas le pouvoir de se faire juges de la légalité des décisions administratives (Conseil d'Etat, Balme, 5 février 1971).

Des jurisprudences récentes sont venues apporter un éclairage complémentaire sur le champ de ce contrôle.

Ainsi, le Conseil d'Etat a considéré, dans l'arrêt du 8 novembre 2000, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie contre Madame Kammerer (diffusé par l'instruction 01-057 MO du 28 juin 2001), que le contrôle de la validité de la créance par le comptable incluait l'examen du bloc juridique qui fonde l'acte.

De même, dans l'arrêt Morel du 21 mars 2001, le juge a considéré que le comptable peut, à l'occasion de son contrôle de validité, être amené à constater l'incohérence des pièces qui lui sont présentées. Dans ce cas, il lui appartient de suspendre le paiement de la dépense dans l'attente de justifications complémentaires produites par l'ordonnateur.

De fait, il ressort de l'analyse de ces jurisprudences que si le comptable ne saurait étendre son contrôle à la légalité des décisions administratives, et encore moins à leur opportunité, il ne peut se contenter de procéder à un *enregistrement comptable* des décisions de l'ordonnateur et des pièces justificatives qui lui sont fournies.

2.2. LE CONSEIL D'ETAT PRÉCISE LA PORTÉE DU CONTRÔLE DE L'IMPUTATION BUDGÉTAIRE

Au cas d'espèce, le commissaire du gouvernement a proposé, dans ses conclusions, d'annuler la décision de la Cour des comptes sur la base de la démonstration suivante.

Le comptable doit, conformément aux termes de l'article 12 du décret du 29 décembre 1962, s'assurer de l'exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent selon leur nature ou leur objet.

Le commissaire du gouvernement, s'appuyant sur un exemple, propose de cerner le champ de ce contrôle. Ainsi, il considère qu'un comptable n'outrepasserait pas ses prérogatives s'il refusait de prendre en charge au chapitre "relations publiques" une dépense relative à la construction d'une piscine municipale.

De même, il rappelle que le comptable doit veiller au respect de la distinction entre les sections d'investissement et de fonctionnement.

Cela étant, il ajoute que le comptable ne peut refuser la prise en charge sur un chapitre budgétaire donné d'une dépense pour absence d'intérêt public.

Dans son argumentaire, le commissaire du gouvernement reprend la position précédemment défendue par la Cour des comptes dans deux arrêts (commune de Nice, 5 novembre 1992, commune de Marseille, 7 octobre 1993) dans lesquels la Cour a jugé que le contrôle du comptable doit se borner à la régularité formelle des pièces transmises, ce contrôle ne devant pas être étendu à une vérification de l'intérêt public de ladite dépense.

Plus précisément, la Cour a jugé dans l'arrêt commune de Marseille :

- d'une part, que la question de savoir si la commune peut légalement prendre en charge certaines dépenses n'est pas de la compétence du comptable payeur, ni par conséquent du juge des comptes mais relève du contrôle de légalité ;
- d'autre part, que l'ouverture d'un crédit budgétaire constitue l'autorisation de faire toutes les dépenses qui entrent dans l'objet défini par l'intitulé du chapitre, pour autant que d'autres autorisations ou formalités ne sont pas exigées par les lois et règlements.

Au cas d'espèce, le commissaire du gouvernement considère qu'il n'appartient pas au comptable de refuser l'imputation d'une dépense proposée par l'ordonnateur en contestant l'intérêt public, au motif qu'une collectivité ne devant en principe procéder qu'à des dépenses d'intérêt public, celles-ci sont nécessairement imputables à un chapitre budgétaire donné.

Le commissaire du gouvernement précise en outre que, s'il suspendait le paiement pour ce motif, le comptable se serait indûment substitué au juge de l'excès de pouvoir auquel il appartient seul de contrôler l'existence d'un intérêt public de nature à justifier la dépense d'une collectivité locale.

2.3. CONCLUSION

Se situant dans la lignée de la jurisprudence Balme, l'arrêt Marty rappelle que le contrôle de la validité de la créance et de l'exacte imputation des dépenses au chapitre qu'elles concernent ne sauraient conduire le comptable à se faire juge de la légalité des décisions administratives.

Cette analyse ne remet pas en cause les dispositions inscrites dans le guide de l'intercommunalité concernant le rôle du comptable au regard des dépenses réalisées par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou ses communes membres hors de leurs compétences.

Le comptable est amené, au cours du contrôle de la validité de la créance, à examiner le bloc juridique qui fonde l'acte, notamment les statuts ou les délibérations qui précisent le champ des compétences communautaires.

Ainsi, dans l'hypothèse où le comptable de la commune (ou le comptable de l'EPCI) reçoit un mandat de paiement ne relevant manifestement pas de la compétence de la commune (ou de l'EPCI), il doit suspendre le paiement pour défaut de pièce justificative et demander à la commune (ou à l'EPCI) une délibération indiquant qu'elle prend en charge ladite dépense.

La délibération est alors transmise au représentant de l'Etat, chargé du contrôle de légalité, afin qu'il s'assure du respect du partage de compétences entre la commune et l'EPCI, au regard des statuts ou de l'intérêt communautaire de la dépense.

Toute difficulté d'interprétation de la présente instruction devra être portée à la connaissance de la Direction Générale sous le timbre du Bureau 6C.

LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA COMPTABILITÉ PUBLIQUE

Pour le Directeur Général de la Comptabilité Publique

LE SOUS-DIRECTEUR CHARGÉ DE LA 6^{ÈME} SOUS-DIRECTION

OLLIVIER GLOUX

ANNEXE : Arrêt du Conseil d'Etat n° 232430 du 30 juillet 2003

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux (Section du Contentieux, 6^{ème} et 4^{ème} sous-sections réunies)

Sur le rapport de la 6^{ème} sous-section de la Section du Contentieux

Vu la requête, enregistrée au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat le 10 avril 2001, présentée pour M. Raymond MARTY, demeurant bâtiment C, 15, rue Auzias, à Marseille (13003) ; M. MARTY demande au Conseil d'Etat d'annuler, sans renvoi, l'arrêt, en date du 7 décembre 2000, par lequel la Cour des Comptes a confirmé le jugement du 18 novembre 1999 rendu par la Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur le constituant en débet envers le département des Bouches du Rhône pour un montant total de 133 512,63 F ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu le Code des juridictions financières ;

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 ;

Vu le Code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mlle Vialettes, Auditeur,
- les observations de la SCP Ancel, Couturier-Heller, avocat de M. MARTY,
- les conclusions de M. Guyomar, Commissaire du gouvernement ;

Considérant que, par un jugement rendu le 18 novembre 1999 par la Chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur, M. MARTY a été constitué en débet envers le département des Bouches du Rhône pour un montant total de 133 512,63 F, pour avoir payé irrégulièrement des dépenses correspondant à trois factures, pour la réservation d'un stand d'exposition, la location du matériel nécessaire à son aménagement et des frais de séjour, dans le cadre de la tenue à Bordeaux du 10 au 12 juillet 1992 du congrès d'un parti politique ; que pour confirmer, par l'arrêt attaqué, la mise en débet de M. MARTY, la Cour des Comptes s'est fondée sur le motif que les dépenses en cause ne pouvaient pas se rattacher aux compétences dévolues aux départements et qu'il aurait, dès lors, appartenu au comptable d'en suspendre le paiement et de réclamer à l'ordonnateur de justifier de leur intérêt départemental ;

Considérant qu'aux termes de l'article 12 du décret du 29 décembre 1962 : « Les comptables sont tenus d'exercer : / (...) B. – En matière de dépenses, le contrôle : / De la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué ; / De la disponibilité des crédits : / De l'exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent selon leur nature ou leur objet ; / De la validité de la créance dans les conditions prévues à l'article 13 ci-après ; / Du caractère libératoire du règlement » ;

Considérant qu'il résulte de ces dispositions que si, pour apprécier la validité des créances, les comptables doivent exercer leur contrôle sur l'exactitude des calculs de liquidation et sur la production des justifications, ils n'ont pas le pouvoir de se faire juges de la légalité des décisions administratives ; que la question de savoir si un département peut prendre à sa charge une dépense au titre des compétences qui sont les siennes est une question de légalité qui ne relève pas du contrôle que doit exercer le comptable en vue du paiement.

Considérant qu'en jugeant qu'il incombait à M. MARTY de constater que les dépenses en cause ne pouvaient pas être rattachées aux compétences départementales, alors qu'il appartenait seulement à ce comptable de rechercher si ces dépenses n'étaient pas insusceptibles d'être rattachées au chapitre où elles avaient été imputées, la Cour des Comptes a entaché son arrêt d'une erreur de droit ; que, par suite, M. MARTY est fondé à en demander l'annulation ;

ANNEXE (suite et fin)

DECIDE :

Article 1^{er} : L'arrêt de la Cour des Comptes, en date du 7 décembre 2000, est annulé.

Article 2 : L'affaire est renvoyée devant la Cour des Comptes.

Article 3 : La présente décision sera notifiée à M. Raymond MARTY, au Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, au département des Bouches du Rhône et au Procureur général près la Cour des Comptes.

Directeur de la publication :
Jean BASSERES

ISSN : 0984 9114