

N° 359287

Ministre du budget, des comptes publics et de la
réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement

6^{ème} et 1^{ère} sous-sections réunies

Séance du 18 décembre 2013

Lecture du 30 décembre 2013

CONCLUSIONS

Mme Suzanne von coester, rapporteur public

C'est en raison d'irrégularités dans le remboursement des frais de déplacements de membres et agents de la Commission nationale de l'informatique et des libertés que MM. H... et C..., contrôleurs budgétaires et comptables ministériels auprès de la CNIL, ont été condamnés à payer les sommes versées à ce titre, pour le premier en 2007 et 2008 et pour le second, qui lui a succédé, en 2009 - avec les intérêts de droit, soit des sommes s'élevant à plusieurs centaines de milliers d'euros chacun.

Il n'est plus contesté devant vous que les frais de déplacement des agents de la CNIL étaient bien remboursés sur des bases non conformes à celles de droit commun applicables aux agents de l'Etat, de façon illégale : l'article 6 du décret n° 2005-1309 du 20 octobre 2005 relatif à la CNIL prévoyait le remboursement des frais de ses agents dans les conditions de droit commun, régies par le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat ; la lettre du ministre des finances du 18 février 1985 ne pouvait nullement déroger aux dispositions du décret de 2005.

Le principal moyen soulevé par le pourvoi du ministre à l'encontre de l'arrêt de la Cour des comptes attaqué du 19 mars 2012 est fondé sur l'erreur de droit que la cour aurait commise en mettant en débet les comptables pour la totalité des frais de déplacement remboursés, soit 167.724 € au titre de l'exercice 2007, 215.315 € pour 2008 et 251.355 € pour 2009, au lieu seulement du trop versé excédant les plafonds réglementaires.

Nous ne pensons pas que ce moyen soit fondé.

Le ministre rappelle qu'une personne ne peut être condamnée à payer une somme qu'elle ne doit pas, ce qui vaut pour les personnes publiques (Section, 19 mars 1971, *Sieurs M...*, n° 79962), mais aussi pour les personnes privées (Section 17 mars 1978, *SA Entreprise R...*, n° 95331, p. 140, aux conclusions du président Galabert), et ce sur des fondements d'ailleurs assez différents (cf. conclusions de Bertrand Dacosta sous la décision d'Assemblée

du 11 juillet 2008, *Société K...* ce qui est pour les personnes publiques une interdiction est pour les personnes privées un principe simplement protecteur, auquel elles peuvent renoncer).

Cependant, nous doutons fort de l'opposabilité de ce principe au régime légal de responsabilité pécuniaire des comptables et il nous semble qu'il ne trouve en tout état de cause pas à s'appliquer pour la contestation du montant de la somme due, lorsqu'il est constant que la personne a à bon droit été identifiée comme débitrice.

Quoi qu'il en soit, le ministre a raison de soutenir que la responsabilité pécuniaire des comptables patents ne peut être engagée qu'à hauteur des sommes indûment versées. Toute la question est de savoir ce que sont « les sommes indûment versées ». Il nous semble que c'est sans erreur de droit que la Cour des comptes a jugé qu'en l'espèce, elles s'élevaient au total des remboursements versés.

Comme l'a en effet relevé la Cour des comptes dans son arrêt, le décret de 2006 soumet le remboursement des frais à des barèmes et plafonds forfaitaires, plus bas que ceux retenus par la CNIL, mais aussi à des modalités d'évaluation spécifiques (par exemple pour les frais de transport recourir aux moyens de transport les moins onéreux). Le régime appliqué par la CNIL accordait au contraire un remboursement aux frais réels des dépenses de transport et d'hébergement, sans production d'états de frais barémés.

Il n'est pas étonnant que les comptables mis en cause aient dit être dans l'impossibilité de reconstituer, pour chaque exercice, la différence entre ce qui avait été remboursé et ce qui aurait dû l'être sur le fondement du décret de 2006. Il nous semble que ce n'est pas seulement parce qu'ils n'étaient plus en possession des pièces justificatives (il aurait suffi qu'ils en demandent l'accès). C'est la méthode même de calcul des remboursements de frais qui était erronée, au-delà du seul dépassement de plafonds invoqué par le ministre.

Sauf à méconnaître les règles de prise en charge des frais en vigueur, les comptables devaient suspendre l'ensemble des paiements ; en omettant de s'acquitter de leur obligation de contrôler l'exactitude des calculs de liquidation des frais de déplacement au regard des prescriptions réglementaires en vigueur, ils ont engagé leur responsabilité personnelle.

Nous partageons l'analyse du Parquet général sur la dimension objective du débet : dès lors que la dépense est irrégulière, le débet équivaut au montant de celle-ci.

Ainsi, l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963, dans sa rédaction alors en vigueur, prévoyait que : « *La responsabilité personnelle et pécuniaire [des comptables publics] prévue ci-dessus se trouve engagée dès lors [notamment] ... qu'une dépense a été irrégulièrement payée* »

L'article 12 du décret du 29 décembre 1962, alors en vigueur, dispose que : « *Les comptables sont tenus d'exercer : / (...) B. - En matière de dépenses, le contrôle : / (...) De la validité de la créance dans les conditions prévues à l'article 13 ci-après (...)* » et l'article 13 précise que : « *En ce qui concerne la validité de la créance, le contrôle porte sur : / La justification du service fait et l'exactitude des calculs de liquidation ; / L'intervention préalable des contrôles réglementaires et la production des justifications. (...)* ». D'après les

termes mêmes de l'article 19, c'est de « l'exercice régulier de ces contrôles » que les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables.

Le débet renvoie donc à la dépense irrégulière, à l'invalidité de la créance, et non à l'indû ni au déficit comptable.

En application de l'article 37, le comptable constatant des irrégularités est d'ailleurs tenu de « *suspendre le paiement et en informer l'ordonnateur* ». Il ne lui est pas demandé de calculer l'indû. Il lui est seulement demandé de suspendre le paiement de la dépense irrégulière et d'en informer l'ordonnateur. Sa responsabilité de comptable public se trouve donc engagée du seul fait des irrégularités, et à concurrence de la totalité de la dépense payée à tort.

Il est vrai que vous n'écarterez pas la possibilité de cantonner la dépense irrégulière au trop-perçu, lorsque sont en cause des calculs de liquidation de la dépense.

Dans deux hypothèses dans lesquelles était en cause le taux applicable pour la liquidation de la dépense (un taux de révision des prix issu du code des marchés publics dans l'affaire du 19 juin 1991, *Ville d'Annecy c/D...*, n° 104979, aux conclusions de R. Abraham, p. 242, et le taux de TVA dans l'affaire ayant donné lieu à la décision du 8 juillet 2005, *Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie c/B...*, p. 327, publiée aux Grands arrêts de la jurisprudence financière, n° 22, 5^{ème} éd), vous avez admis que le débet pouvait se limiter au montant correspondant à l'erreur commise dans la liquidation, qui était imputable au taux retenu et aisément rectifiable. Mais si le juge des comptes pouvait, dans de telles hypothèses, limiter le débet au montant du seul trop payé, il ne nous semble pas qu'il le devait à peine d'erreur de droit.

Nous employons à dessein l'imparfait, car la question se poserait en des termes assez différents dans le nouveau régime issu de l'article 90 de la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011, qui prend désormais en compte la notion de préjudice. L'article 60 de la loi de 1963 distingue désormais selon que la collectivité a ou non subi un préjudice financier : si le manquement du comptable n'a pas causé de préjudice financier à l'organisme public concerné, le juge des comptes peut l'obliger à s'acquitter d'une somme arrêtée en tenant compte des circonstances de l'espèce ; si préjudice il y a, le comptable verse la somme correspondante de ses deniers personnels.

Mais sous l'empire des dispositions précédemment en vigueur, que nous vous avons décrites, qui centrent le régime de responsabilité des comptables sur les obligations notamment de contrôle leur incombant, il n'y avait pas lieu d'exiger du juge des comptes qu'il raisonnât en termes de préjudice, ni de reconstitution de caisse. Cela pouvait d'ailleurs dans certains cas s'avérer source d'enrichissement sans cause de la personne publique, qui se voyait remboursée de sommes qu'elle était pourtant tenue de déboursier. Mais c'était ainsi : le principe était que l'irrégularité du paiement justifiait le débet.

Si le juge des comptes pouvait privilégier une analyse plus fine des sommes payées à tort, pour les circonscrire au montant indûment versé, il nous semble qu'il n'y était pas tenu.

Vous pourrez donc, si vous nous suivez, écarter l'erreur de droit alléguée et rejeter le pourvoi, faute que mérite d'être retenu l'autre moyen soulevé, tiré de l'insuffisante motivation d'un arrêt dont le ministre soutient qu'il constituerait un « revirement de jurisprudence ». La Cour européenne de Strasbourg est certes exigeante sur la motivation des décisions par lesquelles les cours suprêmes reviennent sur une jurisprudence bien établie (voyez 30 août 2011, *B... c. France*, n° 32820/08), mais cela ne trouve nullement à s'appliquer ici.

PCMNC au rejet du pourvoi.