



QUATRIÈME CHAMBRE

Première section

Arrêt n° S2019-1525

CENTRE NATIONAL D'ÉTUDES
SPATIALES

Exercices 2013 à 2016

Audience publique du 23 mai 2019

Prononcé du 13 juin 2019

Rapport n° R-2019-0139

République Française,
Au nom du peuple français,

La Cour,

Vu le réquisitoire n° 2018-52 en date du 19 octobre 2018, par lequel le Procureur général près la Cour des comptes a saisi ladite Cour de charges soulevées à l'encontre de M. X, comptable du Centre national d'études spatiales (CNES), au titre des exercices 2013 à 2016, réquisitoire notifié à M. X le 6 novembre 2018 ;

Vu les comptes rendus en qualité de comptable du CNES par M. X du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2016 ;

Vu les justifications produites au soutien des comptes en jugement ;

Vu le code des juridictions financières ;

Vu l'article 60 modifié de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963 ;

Vu le décret n° 92-681 du 20 juillet 1992 relatif aux régies de recettes et aux régies d'avances des organismes publics ;

Vu le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;

Vu le décret n° 2012-1386 du 10 décembre 2012 portant application du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi de finances de 1963 modifié dans sa rédaction issue de l'article 90 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 ;

Vu la réponse du comptable au réquisitoire en date du 19 novembre 2018 à laquelle sont annexées trois notes émanant des services de l'ordonnateur, réponse enregistrée au greffe de la Cour des comptes le 7 décembre 2018 ;

Vu les décisions fixant le cautionnement applicable à M. X en qualité de comptable du CNES à 199 600 € à compter du 1^{er} mai 2011 et à 494 000 € à compter du 1^{er} juillet 2014 ;

Vu le rapport n° R-2019-0139 à fin d'arrêt de M. Yves ROLLAND, conseiller maître, chargé de l'instruction ;

Vu les conclusions n° 301 du Procureur général du 17 mai 2019 ;

Vu les pièces du dossier ;

Entendu lors de l'audience publique du 23 mai 2019, M. Yves ROLLAND, conseiller maître, en son rapport, Mme Loguivy ROCHE, avocate générale, en les conclusions du ministère public les autres parties, informées de l'audience, n'étant ni présentes, ni représentées ;

Entendu en délibéré Mme Catherine DÉMIER, conseillère maître, réviseure, en ses observations ;

Sur la charge n° 1, soulevée au titre des exercices 2013 et 2014

1. Attendu que, par le réquisitoire susvisé, le procureur général a saisi la Cour de la responsabilité encourue par M. X d'une première charge au titre de deux manquements relatifs à la même créance ; qu'en premier lieu, il est fait grief à M. X de ne pas avoir, au cours de l'exercice 2013, déclaré dans les délais impartis une créance d'un montant de 66 051,51 € se rattachant à un marché de travaux n° 127311 attribué à l'entreprise D. titulaire du lot n° 2, alors que celle-ci avait été mise en liquidation ; qu'en second lieu, il est fait grief à M. X d'avoir pris en charge un mandat d'admission en non-valeur correspondant à la même créance sans vérifier que l'ensemble des pièces justificatives requises en vertu de la nomenclature comptable applicable pour l'exercice 2014 avaient été fournies ;

Sur l'existence d'un manquement pour absence de diligence dans le recouvrement d'une créance

2. Attendu que dans sa réponse au réquisitoire, M. X indique que les services de l'ordonnateur, en l'occurrence la direction des achats, recettes externes et affaires juridiques (DAJ), ont mené les discussions avec le cotitulaire et avec le mandataire, puis ont produit la créance au mandataire judiciaire ; qu'il fait valoir qu'à sa connaissance, aucun texte n'interdit que l'ordonnateur se charge de déclarer une créance et de demander un relevé de forclusion ; que dans le cas du marché n° 127311, « *pour le cotitulaire D., la production a été faite par la DAJ mais le mandataire ayant déclaré la demande hors délai et indiqué une absence de fonds et donc l'impossibilité de répartition au bénéfice du CNES, ce service a décidé d'inscrire ces créances au compte des créances douteuses.* » ; que le comptable précise que ledit contrat prévoyait le paiement d'une avance à notification et sa récupération au 21 janvier 2013 lors de la réalisation de l'événement 4 ; que, la société a été placée en redressement judiciaire le 29 novembre 2012, ce qui, selon le comptable, rendait impossible la récupération de l'avance ; que le comptable précise encore que la société D. n'ayant jamais été cliente du CNES, toute compensation entre créances et dettes était impossible ; qu'à l'appui de cette réponse, il fournit plusieurs documents, au nombre desquels se trouve une lettre du 18 avril 2013 du CNES au mandataire judiciaire qui déclare l'ensemble des créances du CNES à l'égard de la société I. comprenant les créances à l'égard des établissements D., une lettre du 11 juin 2013 du CNES au greffe du tribunal de commerce de Nanterre qui, constatant que sa déclaration de créances du 18 avril 2013 était tardive, demande un relevé de forclusion, une ordonnance du 17 septembre 2013 du président du tribunal de commerce de Nanterre qui relève le CNES de la forclusion et donne deux mois au CNES à compter de la date de l'ordonnance pour procéder à la déclaration de créances, une lettre du 8 novembre 2013 du CNES au mandataire judiciaire procédant à une déclaration de créances sur la société D. pour un montant de 66 051,51 € et, enfin, une lettre du 14 novembre 2013 du mandataire judiciaire au CNES indiquant que les

déclarations sont tardives car déposées postérieurement au délai de deux mois à compter de la date de publication au BODACC du jugement d'ouverture le 14 décembre 2012 (ignorant ainsi l'ordonnance de relevé de forclusion prononcée par le président du tribunal de commerce de Nanterre), mais précisant que l'état des créances est d'ores et déjà déposé au greffe du tribunal de commerce et que compte tenu des fonds dont il dispose dans cette affaire, aucune répartition ne pourra être réalisée au profit du CNES ;

3. Attendu que, dans une des notes émanant de la DAJ du CNES jointe à la réponse du comptable datée du 19 novembre 2018, l'ordonnateur confirme les éléments de réponse fournis par le comptable et ajoute : « *Il convient de noter qu'en vue d'améliorer le traitement de ces dossiers exceptionnels de créances du CNES dans le cadre de procédures collectives, le CNES mène une réflexion sur deux pistes : la mise en place d'une procédure de traitement qui, dès l'alerte relative à des difficultés financières d'un débiteur du CNES, permettra à l'agent-comptable du CNES d'émettre et signer les pièces de procédure (déclaration de créances, demandes de poursuite ou de résiliation) en s'appuyant sur les services du CNES et notamment sa direction des achats, recettes externes et affaires juridiques ; l'achat auprès du BODACC d'un service automatisé d'information des procédures ouvertes à l'encontre des débiteurs du CNES (fournisseurs, clients, partenaires).* » ;

4. Attendu qu'en vertu de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, « [...] *les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables du recouvrement des recettes [...]* » ; qu'ils dégagent leur responsabilité s'ils apportent la preuve que leurs diligences en vue du recouvrement de recettes ont été adéquates, complètes et rapides dans les circonstances particulières de chaque affaire, compte tenu notamment de la nature et du montant des créances en cause ; que sont considérées comme adéquates, complètes et rapides, des diligences propres à prévenir la disparition ou l'insolvabilité du redevable, la prescription de la créance ou la péremption des garanties ; que de trop longs délais apportés à l'accomplissement des diligences ne peuvent que compromettre le recouvrement des recettes ;

5. Attendu que les dispositions du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique susvisé confèrent compétence exclusive au comptable pour prendre en charge des ordres de recouvrer et mettre en recouvrement des créances ;

6. Attendu qu'au cas d'espèce, aucun titre de recettes n'a été émis et, *a fortiori*, pris en charge par le comptable pour obtenir le remboursement de cette avance ; que, cependant, lorsqu'une créance est connue du comptable dès avant l'émission d'un titre de recettes, sa responsabilité personnelle et pécuniaire est engagée s'il ne met pas en œuvre tous les moyens en sa possession pour préserver les intérêts de l'organisme public ; que même si une intervention de l'ordonnateur est utile pour faciliter la tâche du comptable, une décision publiée dans un bulletin officiel est réputée connue de lui ; que son inaction est donc susceptible d'aboutir à la mise en jeu de sa responsabilité personnelle et pécuniaire, même en l'absence d'émission de titres de recettes par l'ordonnateur ;

7. Attendu en conséquence qu'un comptable public ne peut s'exonérer de toute responsabilité lorsque le recouvrement n'a pas été possible en arguant du fait que cette compétence était exercée par les services de l'ordonnateur ;

8. Attendu qu'il résulte de ce qui précède que M. X a manqué à ses obligations en ne procédant pas en temps utile à la déclaration des créances visées au réquisitoire et en laissant la procédure entre les mains des services de l'ordonnateur qui n'ont pas accompli en ses lieu et place les diligences nécessaires ; que sa responsabilité personnelle et pécuniaire est donc engagée à raison de ce premier manquement ;

Sur l'existence d'un préjudice financier pour le CNES à raison du manquement de M. X à ses obligations en matière de recouvrement d'une créance

9. Attendu que lorsque le juge des comptes estime qu'un comptable public a manqué à ses obligations en matière de recouvrement de créances, faute d'avoir exercé les diligences et les contrôles requis, ce manquement doit, en principe, être regardé comme ayant causé un préjudice financier à l'organisme public concerné ; que, toutefois, lorsqu'il ressort des pièces du dossier et en particulier des éléments produits par le comptable, qu'à la date du manquement, la recette était irrécouvrable en raison notamment de l'insolvabilité de la personne qui en était redevable, le préjudice financier ne peut être regardé comme imputable au manquement ; qu'une telle circonstance peut être établie par tous documents y compris ceux postérieurs au manquement ; qu'alors, le juge des comptes peut décider, sur le fondement du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, d'obliger le comptable à s'acquitter d'une somme qu'il arrête en tenant compte des circonstances de l'espèce ;

10. Attendu qu'au cas d'espèce, le courrier du mandataire judiciaire en date du 14 novembre 2013 indique que l'actif du débiteur était insuffisant pour permettre le paiement des créances du CNES ; qu'est annexé à cette lettre l'état des créances déposé au tribunal de commerce de Nanterre ; qu'en conséquence, le préjudice subi par le CNES n'est pas imputable au manquement de M. X ; que seule une somme non rémissible peut donc être prononcée à son encontre à ce titre ;

Sur l'existence d'un manquement lié à la prise en charge d'une admission en non-valeur concernant la même créance sans production des pièces justificatives requises

11. Attendu que la créance précitée de 66 051,51 € a été ramenée dans les comptes de l'établissement à 61 829,94 €, somme représentant le manque à gagner pour le CNES ;

12. Attendu que le comptable indique que, par délibération du conseil d'administration du 28 mars 2013, délégation a été donnée au président du CNES pour accorder admission en non-valeur et remise gracieuse dans la limite de 100 000 € par bénéficiaire ; qu'il précise que, lors de l'élaboration du compte financier, il est apparu que cette créance provisionnée devait être admise en non-valeur pour une meilleure information financière ce qui a conduit l'ordonnateur à demander à l'agent-comptable de passer en non-valeur la somme de 61 829,94 € ; que M. X fournit à l'appui de cette réponse, ladite délibération et les délégations de signature par lesquelles le président du CNES délègue au directeur financier le pouvoir de signer les admissions en non-valeur ;

13. Attendu que dans une note de l'ordonnateur (direction financière) du 26 novembre 2018 jointe à la réponse du comptable au réquisitoire, la procédure d'admission en non-valeur pratiquée au sein du CNES est décrite de façon conforme à la présentation qui en est faite par le comptable ; que le directeur financier indique notamment que « *le risque de recouvrement des [deux] créances étant avéré, les sommes ont été provisionnées en créances douteuses durant l'exercice 2013. Lors de l'arrêté des comptes 2014, il ne paraissait pas opportun de laisser dans les comptes des créances provisionnées pour lesquelles la probabilité de recouvrement était nulle. Dans un souci d'exactitude des comptes et pour améliorer la transparence et la lisibilité des résultats du CNES, la direction financière a demandé à l'agent-comptable de passer une écriture de perte pour ces deux opérations lors de l'arrêté des comptes 2014* » ;

14. Attendu que le grief ne porte pas sur le bien-fondé de l'admission en non-valeur de cette créance mais sur l'insuffisance des pièces justificatives qui l'appuient ; que les seules pièces justificatives produites sont en effet une copie de la délibération du conseil d'administration du CNES donnant délégation de pouvoir à son président pour accorder des admissions en non-valeur dans la limite de 100 000 € par bénéficiaire et la délégation de signature que le président a lui-même accordée en la matière au directeur financier ; que le montant de la créance en cause est inférieur au montant maximal prévu par la délégation de signature ; que l'agent-comptable n'avait donc pas à fournir en l'espèce une délibération du conseil d'administration autorisant l'admissions en non-valeur de ladite créance ;

15. Attendu que le comptable argue que les écritures comptables de fin d'exercice sont passées d'un commun accord entre la direction financière et l'agence comptable et qu'il serait dès lors inutile de joindre le document par lequel le directeur financier demandait au comptable d'inscrire ces créances en non-valeur ; que toutefois, aucune décision formalisée d'admission en non-valeur relative à cette créance n'a été adressée à l'agent comptable, comme l'exige la nomenclature des pièces justificatives applicable au CNES en 2014 ; que sa responsabilité personnelle et pécuniaire est donc engagée à raison de ce second manquement ;

Sur l'existence d'un préjudice financier pour le CNES à raison du manquement de M. X à ses obligations en matière de justification des admissions en non-valeur

16. Attendu qu'il ressort des pièces au dossier que l'établissement n'aurait en tout état de cause pas pu être désintéressé au titre de cette créance ; qu'il y a donc pas de lien entre le manquement du comptable et le préjudice financier subi par le CNES ; que seule une somme non rémissible peut donc être mise à sa charge ;

Sur la charge n° 2, soulevée au titre des exercices 2013 et 2014

17. Attendu que, par le réquisitoire susvisé, le procureur général a saisi la Cour de la responsabilité encourue par M. X au titre de deux manquements relatifs à une créance d'un montant de 67 399,38 € concernant le marché de travaux n° 127311 attribué à l'entreprise I., titulaire du lot n° 1 ; que les griefs soulevés sont identiques à ceux de la charge précédente, et visent d'une part, l'absence de diligences du comptable en vue du recouvrement de la créance et d'autre part, les conditions d'admission en non-valeur de ladite créance ;

18. Attendu qu'en réponse au réquisitoire, le comptable ainsi que l'ordonnateur ont énoncé les mêmes arguments que pour la charge précédente ;

19. Attendu qu'en conséquence, le même raisonnement doit être appliqué pour les griefs de la charge n° 1 et pour ceux de la charge n° 2 ;

20. Attendu qu'il y a donc lieu de considérer que M. X a manqué à ses obligations en ne procédant pas en temps utile à la déclaration de la créance d'un montant de 67 399,38 € et en laissant la procédure entre les mains des services de l'ordonnateur qui n'ont pas accompli les diligences nécessaires ; qu'il convient donc de mettre en jeu sa responsabilité personnelle et pécuniaire pour ne pas avoir effectué de diligences pour recouvrer la créance à l'encontre de la société I. ;

21. Attendu que le préjudice financier subi par le CNES du fait de l'absence de recouvrement de cette créance ne peut être rattaché au manquement du comptable dans la mesure où la société I. était insolvable au moment où a été commis le manquement, comme l'atteste une lettre du mandataire judiciaire en date du 14 novembre 2013 ;

22. Attendu qu'en application du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi du 23 février 1963, il y aurait lieu à obliger M. X à s'acquitter d'une somme non rémissible ; que, cependant, dès lors que le manquement constaté au titre de la charge n° 2 est identique à celui de la charge n° 1 et porte sur le même exercice 2013, il est loisible à la Cour de décider que M. X ne s'acquittera pas, à ce titre, d'une seconde somme non rémissible ;

23. Attendu enfin que s'agissant du grief lié à l'absence des pièces justificatives requises à l'appui de l'admission en non-valeur en 2014 de ladite créance devenue irrécouvrable, il y lieu d'engager la responsabilité de M. X pour des motifs identiques à ceux retenus pour la charge n° 1 ; que toutefois, le manquement constaté étant identique à celui de la charge n° 1 et portant sur le même exercice 2014, il est là aussi loisible à la Cour de décider que M. X ne s'acquittera pas, à ce titre, d'une seconde somme non rémissible ;

Sur la charge n° 3 au titre des exercices 2015 et 2016 :

24. Attendu que, par le réquisitoire susvisé, le procureur général a saisi la Cour de la responsabilité encourue par M. X, à raison du paiement par le régisseur du site du CNES à Bangalore de frais de location d'un véhicule avec chauffeur à hauteur de 3 327,07 € entre avril et décembre 2015 sur les fonds de la régie, alors que ce type de dépenses n'était pas autorisé par la décision du 23 juillet 2013 créant la régie d'avance ; qu'il est fait grief au comptable d'avoir intégré dans la comptabilité du CNES des paiements irrégulièrement exécutés par le régisseur sans avoir contrôlé la validité de la dette lors de la reconstitution de l'avance de la régie ;

25. Attendu que dans sa réponse au réquisitoire, le comptable indique que la décision de création de la régie du 23 juillet 2013 ne fixe pas, en son article 2, une liste limitative de dépenses pouvant être prises en charge puisque la première phrase dudit article est ainsi rédigée : « Cette régie d'avances a pour mission de procéder aux dépenses suivantes, notamment : ... » ;

26. Attendu qu'en application du III de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, la responsabilité pécuniaire des comptables publics « s'étend aux opérations des comptables publics placés sous leur autorité et à celles des régisseurs (...) » ;

27. Attendu que la rédaction de l'article 2 de la décision de création de la régie de Bangalore ne fixe en effet pas une liste limitative des dépenses pouvant être prises en charge par ladite régie ;

28. Attendu que, comme l'indique le ministère public dans ses conclusions susvisées, si l'arrêté créant une régie doit être précis en ce qui concerne les dépenses autorisées, il convient néanmoins de relever qu'il s'agissait d'une régie à l'étranger ; que le décret n° 92-681 du 20 juillet 1992 dispose à l'article 10 « sauf dérogation expresse accordée par le ministre du budget, peuvent être payés par l'intermédiaire d'une régie et pour les opérations à l'étranger, toute autre dépense nécessaire au bon fonctionnement du service situé à l'étranger dans des conditions qui seront prévues par voie d'arrêté interministériel » ; que dès lors, que le comptable aurait excédé son office s'il avait relevé le caractère imparfait de l'arrêté créant la régie ou s'il en avait donné une interprétation restrictive ;

29. Attendu qu'il résulte de ce qui précède qu'il n'y pas lieu à charge à l'encontre de M. X au titre de la charge n° 3 ;

Sur la fixation d'une somme non rémissible (charges n° 1 et n° 2)

30. Attendu qu'il résulte de l'article 60 précité de la loi du 23 février 1963 et du décret du 10 décembre 2012 susvisé que lorsque le manquement du comptable à ses obligations 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, pour chaque exercice, en tenant compte des circonstances de l'espèce, dans la limite de 1,5 % du montant du cautionnement prévu pour le poste comptable ;

31. Attendu qu'en l'espèce, le cautionnement du poste comptable pour l'exercice 2013 était fixé à 199 600 € ; que le montant maximum de la somme pouvant être mise à la charge de M. X était ainsi de 299 € ;

32. Attendu que le défaut de diligences en vue du recouvrement de créances imputable au comptable au titre des charges n° 1 et n° 2 est de même nature ; qu'en conséquence, pour fixer le montant de la somme que le juge des comptes peut mettre en l'espèce à la charge du comptable, en application du VI alinéa 2 de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisé, il y a lieu de considérer l'existence d'un manquement unique justifiant l'application d'une unique somme non rémissible pour l'exercice 2013 (charges n° 1 et n° 2) ; que ce manquement aux obligations qui incombent aux comptables en matière de recouvrement de créances étant d'une particulière gravité, il convient de fixer à 299 € la somme non rémissible mise à la charge de M. X au titre de l'exercice 2013 ;

33. Attendu que le cautionnement a été porté à 494 000 € au cours de l'exercice 2014 ; que le montant maximum de la somme pouvant être mise à la charge de M. X a dès lors atteint 741 € ;

34. Attendu que le comptable ne devait pas procéder à une admission en non-valeur de créances en l'absence d'une décision formelle de l'ordonnateur ; que ce manquement est là encore de même nature pour les charges n° 1 et n° 2 ; qu'en conséquence, pour fixer le montant de la somme que le juge des comptes peut mettre à la charge du comptable, en application du VI alinéa 2 de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisé, il y a lieu de considérer l'existence d'un manquement unique justifiant l'application d'une unique somme non rémissible pour l'exercice 2014 (charges n° 1 et n° 2) ; que ce manquement étant d'une moindre portée que celui qui a directement affecté le recouvrement de créances, il convient de fixer à 200 € la somme non rémissible mise à la charge de M. X au titre de l'exercice 2014 ;

Sur la décharge de M. X au titre de l'exercice 2016

35. Attendu qu'aucune charge ne subsiste sur la gestion de M. X au cours des exercices 2015 et 2016 mais qu'il ne pourra être déchargé de sa gestion de l'exercice 2016 qu'après vérification de l'exacte reprise des soldes des comptes de la balance de sortie de l'exercice 2016 dans la balance d'entrée de l'exercice 2017 ;

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Article 1^{er}. - M. X devra s'acquitter d'une somme non rémissible de 299 € au titre de l'exercice 2013 et d'une somme non rémissible de 200 € au titre de l'exercice 2014 (charges n° 1 et n° 2).

Article 2. - Il n'y a pas lieu de mettre en jeu la responsabilité de M. X au titre de la charge n° 3 (exercices 2015 et 2016).

Article 3. - M. X est déchargé de sa gestion pour la période du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2015.

Article 4. - La décharge de M. X au titre de sa gestion pour les exercices 2013 et 2014 ne pourra être donnée qu'après acquittement des sommes fixées ci-dessus.

Article 5. - Il est sursis à la décharge de M. X pour sa gestion du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2016.

Fait et jugé en la Cour des comptes, quatrième chambre, première section.
Présents : M. Jean-Yves BERTUCCI, président de section, président de séance,
Mme Catherine DÉMIER, conseillère maître, M. Olivier ORTIZ, conseiller maître,
Mme Isabelle LATOURNARIE-WILLEMS, conseillère maître, MM. Jean-Luc GIRARDI et
Étienne CHAMPION, conseillers maîtres.

En présence de M. Aurélien LEFEBVRE, greffier de séance.

Aurélien LEFEBVRE

Jean-Yves BERTUCCI

En conséquence, la République française mande et ordonne à tous huissiers de justice, sur ce requis, de mettre ledit arrêt à exécution, aux procureurs généraux et aux procureurs de la République près les tribunaux de grande instance d'y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique de prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis.

Conformément aux dispositions de l'article R. 142-20 du code des juridictions financières, les arrêts prononcés par la Cour des comptes peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation présenté, sous peine d'irrecevabilité, par le ministère d'un avocat au Conseil d'État dans le délai de deux mois à compter de la notification de l'acte. La révision d'un arrêt ou d'une ordonnance peut être demandée après expiration des délais de pourvoi en cassation, et ce dans les conditions prévues au I de l'article R. 142-19 du même code.