



Le 15 MAI 2014

**Le Premier président**

Monsieur le directeur général des services,

Par lettre du 25 janvier 2013, M. Dominique Baudis, Défenseur des droits, avait saisi la Cour d'une demande d'avis sur les difficultés susceptibles de naître de la mise en œuvre du pouvoir de recommandation en équité au regard du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics.

J'ai souhaité que cet avis soit formulé par les chambres réunies, formation collégiale de la Cour appelée à se prononcer sur des questions générales ou de principe. Vous trouverez ici l'avis rendu par les chambres réunies le 22 avril dernier.

Veillez agréer, Monsieur le directeur général des services, l'expression de mes salutations distinguées.

*Avec mes cordiales pensées ..*

*Didier Migaud*

Didier Migaud

**Monsieur Luc Machard**  
Directeur général des services  
Le Défenseur des droits  
9 rue Saint-Georges  
75009 PARIS



**Chambres réunies**

\*\*\*\*\*  
**Formation plénière**

**Avis**

rendu sur la demande du Défenseur des droits tendant à régler toute difficulté née de la mise en œuvre du pouvoir de recommandation en équité au regard du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics

**I** – Par lettre du 25 janvier 2013, le Défenseur des droits a demandé au premier président de la Cour des comptes, en application de l'article 19 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, de faire procéder à une étude tendant à régler toute difficulté née de la mise en œuvre du pouvoir de recommandation en équité, prévu par l'article 25 de la même loi, au regard du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics.

**II** – Le Premier président a décidé que la Cour répondrait à la demande du Défenseur des droits sous la forme d'un avis, délibéré et adopté collégalement par les chambres réunies en formation plénière, conformément aux dispositions de l'article R. 112-18-II du code des juridictions financières.

**III** – La Cour, siégeant dans cette formation, le 22 avril 2014, sur convocation du Premier président, a entendu M. Levionnois, conseiller référendaire, en son rapport, le Procureur général de la République en ses conclusions et M. Baccou, conseiller maître, en ses observations.

**IV** – Selon la lecture que fait la Cour de la demande qui lui a été présentée, cette demande se réfère à l'hypothèse où l'administration renoncerait à percevoir une recette ou accepterait de procéder à une dépense par dérogation à une loi ou un règlement. Elle conduit à examiner deux des cas dans lesquels les comptables publics sont susceptibles d'engager leur responsabilité personnelle et pécuniaire en application de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 du 23 février 1963 : celui où une recette n'a pas été recouvrée d'une part, celui où une dépense a été irrégulièrement payée d'autre part.

**V** – Il n'appartient pas à la Cour de définir la notion d'équité. Il y a donc lieu de regarder comme une recommandation en équité toute intervention du Défenseur des droits expressément présentée comme telle et formulée en application de l'article 25 de la loi organique du 29 mars 2011, que cette intervention tende ou non à écarter la règle de droit.

**VI** – Les comptables publics ne sont très généralement autorisés à poursuivre le recouvrement d'une créance ou à procéder au paiement d'une dépense qu'au vu d'un titre constatant les droits de la personne publique ou une obligation à son encontre, l'un et l'autre validés par un ordre émis par un ordonnateur habilité. Le comptable, pour sa part, ne peut exécuter que les actes qui lui ont été ordonnés par un ordonnateur : si ce dernier lui a valablement donné l'ordre de recouvrer une créance ou celui de payer une dépense, il est tenu de procéder au recouvrement ou au paiement ; si au contraire, ces ordres ne lui ont pas été valablement donnés, il ne peut y procéder de sa propre initiative.

Une recommandation du Défenseur des droits en équité, conduisant à déroger à la réglementation en vigueur, n'a pas d'incidence directe sur la responsabilité d'un comptable public. Seules les modalités selon lesquelles l'ordonnateur, saisi par le Défenseur des droits, aura transposé cette recommandation dans l'ordre donné au comptable, conditionnent la mise en jeu de la responsabilité de ce dernier par le juge des comptes.

Il appartient en conséquence au Défenseur des droits d'adresser ses recommandations en équité aux ordonnateurs et non aux comptables publics, qui ne sont pas habilités à y répondre.

#### **VII – Sur la responsabilité des comptables publics au titre du recouvrement des recettes**

Lorsqu'une recette n'a pas été recouvrée, la responsabilité du comptable public s'apprécie principalement au regard des mesures prises en vue de son recouvrement. Les comptables ne sont pas responsables des erreurs dans le fondement juridique de la recette, ni dans son assiette ou sa liquidation.

Il leur appartient de veiller, dans la limite des informations dont ils disposent, à la mise en recouvrement des créances, mais leur responsabilité à cet égard s'arrête dès lors qu'ils sont intervenus à cette fin auprès de l'ordonnateur compétent, quelle que soit la décision prise par ce dernier.

Leur contrôle sur la régularité des réductions et des annulations des ordres de recouvrer doit les conduire à vérifier que la motivation de cette opération est liée au seul constat d'une erreur sur la liquidation d'une recette par l'ordonnateur. Les comptables doivent refuser les décisions de réduction ou d'annulation de recettes dont la motivation réelle tient au fait que la créance, non contestée dans son principe, est soit en réalité devenue irrécouvrable, soit tient à la volonté de l'ordonnateur d'opérer une remise de dettes sans en respecter la procédure. En conséquence, l'exonération partielle ou totale des sommes dues par un débiteur, accordée par l'administration à la suite d'une recommandation en équité du Défenseur des droits, est de nature à dégager le comptable de sa responsabilité si cette décision est prise par les autorités compétentes, dans les formes prévues par les textes et instructions comptables.

#### **VIII – Sur la responsabilité des comptables publics au titre du paiement des dépenses**

Les comptables publics n'ont pas compétence pour se faire juges de la légalité des actes administratifs à l'origine de la dépense. Il ne peut toutefois en être déduit que les comptables n'ont à porter aucune appréciation juridique sur les pièces qui leur sont produites à l'appui des ordres de paiement. Il leur appartient d'interpréter conformément aux lois et règlements en vigueur les actes administratifs qui en sont l'origine.

Dans les limites ci-dessus rappelées, les comptables sont tenus, sous leur responsabilité et sous le contrôle du juge des comptes, d'exercer un contrôle de la régularité des décisions produites par les ordonnateurs à titre de pièces justificatives à l'appui des ordres de paiement. Ces contrôles portent sur la compétence de l'auteur de l'acte, sur le caractère exécutoire de la décision, sur la présence des pièces justificatives requises et leur cohérence, soit entre elles, soit avec la nature de la dépense et sur le caractère libératoire du paiement. En cas de méconnaissance de ces obligations, le juge des comptes est ainsi susceptible d'engager la responsabilité d'un comptable à raison de son absence de contrôle, dans les limites susmentionnées, de l'irrégularité des décisions prises par un ordonnateur et produites à titre de pièces justificatives à l'appui d'ordres de paiement.

Une décision d'un ordonnateur d'émettre un ordre de paiement à la suite d'une recommandation en équité du Défenseur des droits pourrait, lorsque les vérifications ci-dessus n'ont pas été complètement effectuées, conduire le juge des comptes à engager la responsabilité du comptable public assignataire de cette dépense, même lorsque celle-ci ne présenterait aucune illégalité intrinsèque. A contrario, un tel paiement, même si la décision est par ailleurs illégale pour des raisons qui n'entrent pas dans le champ des contrôles incombant au comptable, n'engage pas la responsabilité de ce dernier si ses contrôles ont été correctement effectués.

La Cour rappelle enfin qu'en application de l'article 136 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, l'ordonnateur a la faculté, sans préjudice de la mise en jeu éventuelle de sa propre responsabilité, de requérir le comptable public de payer, de sa propre initiative ou à la demande du Défenseur des droits ; les comptables publics ne sont pas personnellement et pécuniairement responsables des opérations qu'ils ont effectuées sur réquisition régulière des ordonnateurs.

#### **IX – Sur la compatibilité des recommandations du Défenseur des droits avec le régime de responsabilité des comptables publics**

Il se déduit de ce qui précède que la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics n'est pas incompatible avec les dispositions de l'article 25 de la loi organique du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, ni de nature à leur ôter toute portée pratique. Les risques – qui ne se sont pas à ce jour réalisés – pour les comptables publics de voir leur responsabilité engagée à l'occasion de la mise en œuvre de ces dispositions ne pourraient être liés qu'à l'exercice défectueux, par ces comptables, des contrôles qui leur incombent sur les décisions prises par les ordonnateurs au vu de recommandations du Défenseur des droits.

Pour la complète information des juridictions financières, il est loisible au Défenseur des droits de rendre le Procureur général près la Cour des comptes ou les procureurs financiers près les chambres régionales et territoriales des comptes destinataires des recommandations en équité qu'il est conduit à émettre en application de l'article 25 de la loi organique du 29 mars 2011.

**XI – Le présent avis a été délibéré par la Cour, toutes chambres réunies, le vingt-deux avril deux mille quatorze, présents : M. Migaud, Premier président, Mme Froment-Meurice, présidente de chambre, MM. Durrleman, Lefas, Vachia, présidents de chambre, MM. de Mourgues, Camoin, Lebuy, Mmes Lévy-Rosenwald, Fradin, MM. Gautier, Sabbe, Mme Gadriot-Renard, M. Baccou, conseillers maîtres.**

*L. Migaud*