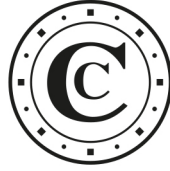


Cour des comptes



CHAMBRE DU CONTENTIEUX

DÉPARTEMENT DE L'EURE

Troisième section

Affaire n° 907

Arrêt n° S-2024-0715

Audience publique du 19 mars 2024

Prononcé du 3 mai 2024

République française,
Au nom du peuple français,

La Cour,

Vu la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, notamment son article 8 ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, dite Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), notamment ses articles 6 et 7 ;

Vu le code civil ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1617-3 et D. 1617-19, ensemble l'annexe I et son annexe F dans leur rédaction applicable à l'époque des faits ;

Vu le code général des impôts ;

Vu le code des juridictions financières (CJF) dans ses versions antérieure et postérieure à l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics ;

Vu le code monétaire et financier ;

Vu le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, notamment ses articles 1^{er}, 10 à 20 et 50 ;

Vu le décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, notamment son article 128 ;

Vu le réquisitoire pris le 6 septembre 2022 sur le fondement de l'article L. 314-1-1 du code des juridictions financières en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022, par la procureure générale près la Cour des comptes alors ministre public près la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) ;

Vu le réquisitoire supplétif du procureur général en date du 17 janvier 2023 ;

Vu la décision du 23 janvier 2023 par laquelle le président de la chambre du contentieux a désigné M. Alain STEPHAN, président de section de chambre régionale des comptes, magistrat chargé de l'instruction de l'affaire ;

Vu les ordonnances de mise en cause, datées du 6 avril 2023, de MM. X et Y notifiées aux intéressés le 11 avril 2023 et aussi notifiées au ministère public le 12 avril 2023 ;

Vu l'ordonnance de règlement, en date du 14 septembre 2023, notifiée à M. Y et au ministère public près la Cour des comptes le 15 septembre 2023, ainsi qu'à M. X le 21 septembre 2023 ;

Vu la communication le 14 septembre 2023 du dossier de la procédure au ministère public près la Cour des comptes ;

Vu la décision du procureur général de renvoi de l'affaire à la chambre du contentieux notifiée à M. Y le 22 décembre 2023 et à M. X le 28 décembre 2023 ;

Vu la convocation des personnes renvoyées à l'audience publique du 19 mars 2024, notifiée le 26 janvier 2024 à M. Y, son avocat Me Bernard de FROMENT, et à Me Bernard GRELON, ainsi que le 29 janvier 2024 à M. X ;

Vu les mémoires produits le 14 février 2024 par Me GRELON dans l'intérêt de M. X et le 21 février 2024 par Me de FROMENT dans l'intérêt de M. Y ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Entendu lors de l'audience publique du 19 mars 2024 M. Yann SIMON, procureur financier, en la présentation de la décision de renvoi, et M. Serge BARICHARD, premier avocat général, en ses réquisitions ;

Entendu M. Y assisté de Me Yasmine CHEVREUL, se substituant à Me de FROMENT, et M. X assisté de Me GRELON, les personnes renvoyées ayant eu la parole en dernier ;

Entendu en délibéré M. Paul de PUYLAROQUE, conseiller maître, réviseur, en ses observations ;

SUR LA PROCÉDURE

Sur le transfert de l'affaire de la Cour de discipline budgétaire et financière à la Cour des comptes

1. La Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) a été saisie, par le réquisitoire introductif du 6 septembre 2022 susvisé, de faits relatifs au département de l'Eure, susceptibles de constituer des infractions sanctionnées par cette juridiction.

2. Aux termes du II de l'article 30 de l'ordonnance du 23 mars 2022 susvisée, « *Les affaires ayant fait l'objet d'un réquisitoire introductif devant la Cour de discipline budgétaire et financière à la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance sont, à cette date, transmises à la Cour des comptes* ». Le 1^{er} alinéa de l'article 29 de cette ordonnance fixe son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023. En conséquence, l'affaire relative au département de l'Eure a été transmise à cette date à la Cour des comptes.

3. Aux termes du II de l'article 11 du décret du 22 décembre 2022 susvisé, « *Les actes de procédure pris avant le 1^{er} janvier 2023 pour les affaires transmises à la Cour des comptes en application de l'article 30 de l'ordonnance du 23 mars 2022 susvisée demeurent valables devant celle-ci. Leur régularité ne peut être contestée au seul motif de l'entrée en vigueur des dispositions de cette ordonnance et du présent décret* ».

4. La présente affaire ayant fait l'objet d'un réquisitoire introductif devant la CDBF pris le 6 septembre 2022 et n'ayant pas été jugée par celle-ci lors de l'entrée en vigueur de l'ordonnance susvisée, s'applique à cette affaire la règle de transmission à la Cour des comptes prévue à l'article 30 de l'ordonnance.

Sur la compétence de la Cour des comptes

5. En application du b du I de l'article L. 312-1 du CJF, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022, « *I. - Est justiciable de la Cour : (...) b) Tout fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que des groupements des collectivités territoriales (...)* ». Ces dispositions, désormais codifiées aux articles L. 131-1 et L. 131-2 du CJF, depuis le 1^{er} janvier 2023, demeurent inchangées.

6. Au moment des faits, MM X et Y exerçaient respectivement les fonctions d'adjoint au payeur départemental et de directeur adjoint à la direction des finances du département de l'Eure. Il en résulte qu'ils sont respectivement agents de l'État (direction générale des finances publiques) et du département de l'Eure, et sont dès lors justiciables de la Cour.

Sur la prescription

7. L'article L. 314-2 du CJF, applicable au moment du réquisitoire introductif, disposait que la CDBF « *ne peut être saisie par le ministère public après l'expiration d'un délai de cinq années révolues à compter du jour où a été commis le fait de nature à donner lieu à l'application des sanctions prévues par le présent titre. / L'enregistrement du déféré au ministère public, le réquisitoire introductif ou supplétif, la mise en cause telle que prévue à l'article L. 314-5, le procès-verbal d'audition des personnes mises en cause ou des témoins, le dépôt du rapport du rapporteur, la décision de poursuivre et la décision de renvoi interrompent la prescription prévue à l'alinéa précédent* ».

8. Aux termes de l'article L. 142-1-3 du CJF, dans sa version en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2023, « *La Cour des comptes ne peut être saisie par le ministère public après l'expiration d'un délai de cinq années révolues à compter du jour où a été commis le fait susceptible de constituer une infraction au sens de la section 2 du chapitre 1^{er} du titre III du présent livre (...) / L'enregistrement du déféré au ministère public, le réquisitoire introductif ou supplétif, l'ordonnance de mise en cause, l'ordonnance de règlement et la décision de renvoi interrompent la prescription* ». Ces nouvelles dispositions ne modifient ni la durée de la prescription, ni les modalités de son interruption.

9. Le réquisitoire introductif ayant été pris le 6 septembre 2022, les faits postérieurs au 6 septembre 2017 peuvent être valablement appréhendés par la Cour des comptes et sanctionnés par la Juridiction. En l'espèce, les faits visés par le réquisitoire et invoqués par l'instruction sont tous postérieurs au 6 septembre 2017, date d'intervention de la prescription applicable.

Sur l'application de la loi dans le temps

10. En application des dispositions de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen susvisée en son article 8, relatives à la légalité des infractions et des peines et à la nécessaire proportionnalité de celles-ci, comme de celles de la Convention européenne des droits de l'homme en son article 7, il n'est pas possible d'appliquer rétroactivement une disposition répressive qui aurait un caractère plus sévère pour le justiciable. Toutefois, la loi nouvelle plus douce se saisit de toutes les infractions qui lui sont antérieures et qui n'ont pas encore été définitivement jugées, tant pour la qualification que pour le plafond de l'amende qui pourrait être infligée aux personnes renvoyées.

11. Le 1^{er} alinéa du I de l'article 29 de l'ordonnance du 23 mars 2022 susvisée fixe son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023. Le régime de responsabilité des gestionnaires publics instauré par cette ordonnance est de nature répressive, comme l'était le régime antérieur de responsabilité, créé par la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 tendant à sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'État et de diverses collectivités et portant création d'une Cour de discipline budgétaire, codifié jusqu'au 31 décembre 2022 au titre 1^{er} du livre III du CJF.

12. Sous réserve des spécificités du système répressif de droit public financier, les principes généraux du droit et du procès répressif sont donc applicables au présent contentieux. Dès lors, si les règles édictées par l'ordonnance concernant la procédure et l'organisation des juridictions sont d'application immédiate, la règle de non-rétroactivité exposée au point 10 s'impose à la Cour des comptes, et le justiciable peut se prévaloir de l'application immédiate, au présent contentieux, des dispositions plus douces édictées par l'ordonnance précitée.

SUR LES FAITS ET LES ÉLÉMENTS RETENUS DANS LA DÉCISION DE RENVOI DU MINISTÈRE PUBLIC

13. Par courrier du 27 avril 2017, le département de l'Eure a notifié à la société de travaux publics L (société L) le lot 1 d'un accord-cadre pour la réalisation de travaux de voirie. La société L a précisé, dans le cadre prévu à cet effet à l'article 2 de l'acte d'engagement, qu'elle souhaitait procéder au nantissement du montant sur chaque bon de commande au fur et à mesure de leur émission. Le département a indiqué dans le courrier de notification du 27 avril 2017 avoir pris bonne note de cette demande.

14. Pour financer son activité, la société L avait préalablement conclu en mars 2015 un contrat d'affacturage avec l'établissement de crédit B, portant sur l'ensemble de ses créances nées d'opérations de construction de routes et d'autoroutes. Dans le cadre de ce contrat, conclu sans limitation de durée, la société L s'était engagée à ne pas conclure d'autre contrat d'affacturage sans l'accord préalable de l'établissement B. En application des articles L. 313-23 à L. 313-34 du code monétaire et financier, par courrier recommandé du 9 octobre 2017, l'établissement B a notifié au payeur départemental qui en a accusé réception le 11, la cession de créances professionnelles consentie à son bénéfice par la société L, s'agissant des créances liées à l'exécution du marché public précité.

15. Le contrat d'affacturage du 11 mars 2015, signé entre la société L et l'établissement bancaire B comportait dans ses conditions particulières, une « mention de subrogation », subrogation conventionnelle telle que définie par les articles 1249 à 1252 du code civil. Il y était stipulé que le client « s'engage à porter sur ses factures une mention conforme au modèle suivant : « cette facture a été cédée à [l'établissement bancaire B] dans le cadre d'un contrat d'affacturage. Pour être libératoire, son règlement doit être effectué selon les modalités ci-après : pour tout règlement par virement bancaire, sur le compte suivant de [l'établissement bancaire B] (...). Toute réclamation relative à cette facture devra être notifiée à [l'établissement bancaire B] ».

16. En exécution du marché, la société L a transmis, entre le 22 et le 30 juin 2018, six factures au département de l'Eure, réceptionnées par l'unité territoriale Ouest du département entre le 26 juin et le 11 juillet 2018. Elles comportaient toutes, dans un cartouche dédié aux modalités de paiement la mention suivante : « *pour être libératoire le règlement de cette facture doit être effectué directement à l'ordre de [l'établissement bancaire B] (...) qui le reçoit par subrogation dans le cadre d'un contrat d'affacturage* ».

17. Le 19 juillet 2018, une personne prétendant être un agent du « pôle finances » du département de l'Eure a pris contact par téléphone avec le comptable clients de la société L, afin d'obtenir copie de cinq factures émises au mois de juin 2018 « *dans le but de les mettre en paiement* ». Il a confirmé le lendemain cette demande par courrier électronique à destination de l'adresse générique de la société L, en utilisant le nom de domaine du département. Ce message comportait le numéro, la date et le montant de chacune des factures.

18. Le 19 ou le 20 juillet, en parallèle des échanges avec la société L, cette personne a pris contact téléphoniquement avec un agent du département de l'Eure chargé de la comptabilité à la direction de la mobilité, en se présentant comme « *le comptable de la Société L* » et en demandant s'il existait des factures en attente de paiement. L'agent du département lui ayant répondu par l'affirmative, cette personne lui aurait alors fait part d'un changement d'affactureur en demandant de ne pas régler les factures en attente à l'affactureur prévu dans le cartouche figurant sur les factures. L'agent lui aurait alors demandé de lui transmettre une « *attestation d'affacturage* ».

19. Par courrier électronique du 23 juillet, à 8h33, le comptable clients de la société L a transmis les factures demandées par le pseudo agent du pôle finances du département. Ce courrier électronique comportait pour ce dernier deux adresses, l'une avec le nom de domaine du département (xx@eure.fr), l'autre étant xx@courriel.fr. À 17h10, cet individu a transmis par courrier électronique à l'agent du département cinq factures, inchangées sur le fond, mais dont le cartouche de l'affactureur était modifié et rédigé ainsi : « *pour être libératoire le règlement de cette facture doit être effectué directement à l'ordre de [Z], Rua Julio Dinis 561, Sala 402, 4050 – 60 Porto, sur le compte (...) qui le reçoit par subrogation, dans le cadre d'un contrat d'affacturage* ». Il s'avère que ce compte était domicilié dans une banque portugaise dont le siège social était à Porto (Portugal). Ladite banque n'a pas déposé ses comptes au greffe du tribunal de commerce de Paris en 2017 ni en 2018 et a été radiée du registre français du commerce et des sociétés au 31 décembre 2018.

20. L'individu a, en outre, produit le 23 juillet à l'agent du département une « *attestation d'affacturage* », signée faussement du vice-président de la Société L. Le 24 juillet à 11h54, l'agent du département lui a demandé par courrier électronique si le contrat d'affacturage avec l'établissement bancaire B était toujours en cours mais n'a jamais reçu de réponse.

21. À la même date, cet agent du département a demandé par courrier électronique au « *service comptabilité* » de l'unité territoriale avec copie à son responsable, la procédure à suivre pour la création d'un *tiers factor* domicilié dans une banque portugaise. Par courrier électronique du 25 juillet, ce même agent a informé le service comptabilité de la direction des finances du département de la création du tiers n° 72949 Z et lui a demandé de mettre le tiers Société L « *en tiers viré sur celui-ci* ».

22. Le 6 août suivant, l'ordonnateur a émis le bordereau de mandats n° 5094, d'un montant de 830 526,37 € comprenant les mandats n° 27800 à 27805. Ces six mandats étaient identiques aux six factures émises par la société L entre le 22 et le 30 juin 2018, à l'exception près du bénéficiaire pour les cinq factures les plus importantes.

Tableau n° 1 : Détail du bordereau de mandats n° 5094 du 6 août 2018

Mandat n°	Facture	Montant (€)	RIB sur le mandat
27800	E9618640	80 218,84	Z
27801	E9618616	155 725,70	Z
27802	E9618634	378 167,06	Z
27803	E9618610	59 391,83	Z
27804	E9618642	39 502,49	<i>Établissement bancaire B</i>
27805	E9618615	117 520,45	Z
TOTAL		830 526,37	

23. Le 9 août, l'individu a pris contact avec le service comptabilité du département pour connaître l'état des paiements de ces factures ainsi qu'avec M. X, adjoint à la paierie départementale de l'Eure, en invoquant les intérêts moratoires et la fragilité de la société L. M. X aurait répondu qu'il « *connaissait la fragilité financière de l'entreprise mais qu'il respectait l'ordre d'arrivée des factures pour le paiement* ».

24. Le 13 août 2018, le bordereau de mandats ainsi établi a été signé électroniquement par M. Y, adjoint et responsable du pôle « analyse et pilotage », en l'absence du directeur des finances du département de l'Eure. M. Y disposait d'une délégation de signature qui lui avait été donnée par arrêté du 18 juillet 2017. Par cette délégation, M. Y était notamment habilité, dans la limite des attributions de la direction des finances, à signer les pièces liquidatives des dépenses à ordonnancer, mandats et ordres de paiement émis sur le budget départemental.

25. Par courrier électronique également du 13 août 2018, M. X s'est adressé à l'agent du département chargé de la comptabilité « marchés publics », mettant en copie de ce message son propre supérieur hiérarchique, le payeur départemental, dont il était mandataire par procuration datée du 1^{er} mars 2018 : « *par ailleurs, j'ai une cession [établissement bancaire B] qui porte sur l'intégralité du marché. Or, certaines factures sont en affacturage avec la banque [Z] Je vais me rapprocher de la [banque B] pour obtenir une attestation permettant de libérer certaines factures au profit de la banque [Z]* ».

26. Par téléphone puis par courrier électronique du 14 août horodaté à 8h58, M. X a tenté en vain de joindre son correspondant au sein de la banque B, pour obtenir une attestation lui permettant de « libérer » les cinq factures en cause. Trois personnes étaient en copie de ce courrier électronique : le payeur départemental, l'agent responsable du service comptabilité du département de l'Eure et un agent de la direction générale des finances publiques (DGFIP) affecté au service de la dépense. Le correspondant au sein de la banque B était alors en congés, et aucun collaborateur de l'établissement de crédit n'avait accès à sa messagerie, ce qu'une enquête interne de la banque B a confirmé par la suite. M. X a reçu dans la matinée du 14 août un courrier électronique, horodaté à 1h18, émanant d'un individu se présentant comme « *chargé d'affaires* » de l'établissement bancaire B, l'informant de la « *libération* » des cinq factures libellées au profit de « Z ».

27. Le 16 août, M. X a joint au téléphone le payeur départemental, alors en congé. S'il résulte de l'instruction que la question du paiement de ces mandats a été évoquée lors de cet échange, il n'est en revanche pas établi que le changement d'affactureur l'ait également été. Faisant suite à cette conversation, M. X a payé les mandats en cause, sans attendre la réponse de son correspondant au sein de l'établissement bancaire B, par validation du bordereau de mandats le jeudi 16 août, pour un traitement le vendredi 17 août. Le règlement a eu lieu le lundi 20 août.

28. Le 28 août, la fraude a été découverte à la suite d'un appel téléphonique du gestionnaire de recouvrement de la banque B, affactureur de la société L, à l'agent du département chargé de la comptabilité à la direction Mobilités. Le directeur de l'unité territoriale et la direction des finances du département ont alors été informés.

29. Le payeur départemental, a demandé ce même 28 août à « l'établissement secondaire informatique » (ESI) de Rouen le blocage des fonds auprès de la banque destinataire ; l'établissement a indiqué que la demande de « retour de fonds » avait été transmise à la Banque de France. En parallèle, le payeur départemental a informé par courrier électronique la mission « risques et audit » de la DGFIP. Le 12 septembre, la Banque de France a avisé la pairie départementale du rejet de la demande de retour de fonds, la banque destinataire des fonds ayant confirmé ne pouvoir les restituer car ils n'étaient plus en sa possession.

30. Parallèlement, le 29 août, le département de l'Eure, représenté par son directeur général des services (DGS), a déposé plainte auprès du tribunal de grande instance d'Évreux. Le 30 août, le payeur départemental a déposé plainte pour escroquerie auprès du service régional de police judiciaire de Rouen. Le 5 octobre suivant, la banque B a déposé plainte pour usurpation d'identité en vue d'agissements frauduleux.

31. En juillet 2019, le département s'est engagé dans une procédure transactionnelle amiable avec la banque B, en proposant de prendre en charge le quart de la somme en jeu. Cette proposition ne rencontrant pas l'accord de la banque B, cette dernière a demandé le paiement de la somme de 791 023,88 € assortie du montant des intérêts moratoires et de l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement, calculés conformément aux dispositions du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique. Le département n'ayant pas donné suite, la banque B a saisi le tribunal administratif de Rouen en octobre 2019. Par une décision du 23 septembre 2021, ce tribunal a condamné le département à verser à la banque B la somme de 791 023,88 € au titre des cinq factures émises entre le 22 et le 30 juin 2018. Le 2 décembre 2021, le département a, procédé au dédommagement de l'établissement bancaire B pour un montant total de 1 020 682,72 €, correspondant au montant des factures augmenté des intérêts moratoires à hauteur de 229 458,84 € et de l'indemnité forfaitaire pour frais de recouvrement pour 200 €.

32. Le 25 mars 2021, la pairie départementale de l'Eure a été destinataire d'un « avis à victime de se constituer partie civile » provenant du tribunal judiciaire de Marseille, pour les « chefs d'escroquerie réalisée en bande organisée, (...) [de] tentative d'escroquerie réalisée en bande organisée, (...) [d']altération frauduleuse de la vérité dans un écrit et usage de faux en écriture ».

33. Dans sa décision de renvoi du 22 décembre 2023 susvisée, le procureur général considère que le paiement ordonné par le département l'a été sur la base de cinq factures non conformes. Selon lui, l'émetteur de ces cinq factures n'était pas en droit de modifier un élément des cinq factures initialement émises mais devait, pour chacune d'elles, émettre une nouvelle facture faisant référence à la facture annulée et mentionner son annulation. À réception de la nouvelle version des cinq factures, les services du département de l'Eure auraient, dès lors, dû refuser de les prendre en charge et exiger de la société L qu'elle se conforme aux obligations fixées en matière de facturation par le code général des impôts. En signant le bordereau de mandats auquel étaient jointes des pièces non réglementaires, l'agent délégué dans les fonctions d'ordonnateur, M. Y, a, selon le ministère public, violé les règles d'exécution des dépenses applicables au département, dans des circonstances qui auraient dû conduire à la plus grande vigilance du fait de la domiciliation bancaire à l'étranger du prétendu nouvel affactureur. Cette violation a conduit au mandatement de factures portant au total sur une somme de près de 800 000 €.

34. La décision de renvoi considère de plus qu'en procédant à ce paiement litigieux, le mandataire du payeur départemental, M. X, a violé à plusieurs titres les règles d'exécution des dépenses qui s'imposaient à lui. Il n'a pas exigé que lui soit notifiée par l'établissement Z la prétendue cession de créances dont Z aurait été le bénéficiaire pour les cinq factures en cause et a tenu compte d'un simple courrier électronique qui, en outre, aurait dû attirer doublement son attention dès lors, d'une part, qu'il émanait d'une autre personne que son référent habituel auprès de l'établissement bancaire B, titulaire jusqu'alors du contrat d'affacturage avec la société de travaux publics L et, d'autre part, que ce courrier électronique faisait apparaître une heure d'envoi antérieure à celle de son propre courrier électronique.

35. Par ailleurs, la décision de renvoi relève que ces faits et ces manquements au devoir de contrôle et de vigilance sont intervenus alors que le directeur général des finances publiques (DGFIP) avait appelé, entre 2015 et 2017, l'attention de ses services déconcentrés, les directeurs régionaux et départementaux des finances publiques (DRFiP et DDFiP), sur la nécessité de renforcer les dispositifs de lutte contre l'escroquerie aux virements frauduleux. Les notes de service DGFIP d'août 2017 appelaient plus particulièrement l'attention sur les contacts par un correspondant inhabituel, la demande d'un virement à l'international ou encore tout changement de coordonnées bancaires, recommandant d'accentuer la vigilance pendant les périodes de congés. Ces recommandations avaient en outre été relayées au niveau local par une note de service du 31 août 2017 du DDFiP de l'Eure qui appelait l'attention des destinataires sur le kit « *Vigilance escroquerie aux virements frauduleux* » et, de manière plus particulière, sur le traitement « *des opérations se dénouant à l'étranger sur des coordonnées bancaires non identifiées comme frauduleuses* ». Ainsi, selon la décision de renvoi, le mandataire du payeur départemental a manqué à une obligation élémentaire de vigilance en exécutant le paiement litigieux et a méconnu les règles d'exécution des dépenses.

36. Ces fautes graves commises successivement par l'ordonnateur délégué puis par le représentant du payeur départemental, auraient causé, selon la décision de renvoi, au département de l'Eure un préjudice financier significatif d'un montant total de 1 020 682,72 €, lié au paiement non libératoire de 791 023,88 € au titre des cinq factures, augmenté des intérêts moratoires au taux majoré et de l'indemnité forfaitaire de 200 €, montant total dont le département s'est acquitté le 2 décembre 2021 au profit de la banque B.

SUR LES MÉCONNAISSANCES DES RÈGLES D'EXÉCUTION DES DÉPENSES CONSTITUTIVES DE FAUTES GRAVES AYANT ENTRAÎNÉ UN PRÉJUDICE FINANCIER SIGNIFICATIF

Sur le droit applicable

37. L'article L. 313-4 du CJP, applicable jusqu'au 31 décembre 2022 et invoqué à l'appui du réquisitoire introductif du 6 septembre 2022 susvisé disposait que « *Toute personne visée à l'article L. 312-1 qui, en dehors des cas prévus aux articles précédents, aura enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'État ou des collectivités, établissements et organismes mentionnés à ce même article ou à la gestion des biens leur appartenant ou qui, chargée de la tutelle desdites collectivités, desdits établissements ou organismes, aura donné son approbation aux décisions incriminées sera passible de l'amende prévue à l'article L. 313-1 (...)* ». Depuis le 1^{er} janvier 2023, il a été substitué à cette infraction celle codifiée à l'article L. 131-9 du CJP, aux termes duquel « *Tout justiciable au sens de l'article L. 131-1 qui, par une infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens de l'État, des collectivités, établissements et organismes mentionnés au même article L. 131-1, commet une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif, est passible des sanctions prévues à la section 3. / Les autorités de tutelle de ces collectivités, établissements ou organismes, lorsqu'elles ont approuvé les faits mentionnés au premier alinéa, sont passibles des mêmes sanctions. / Le caractère significatif du préjudice financier est apprécié en tenant compte*

de son montant au regard du budget de l'entité ou du service relevant de la responsabilité du justiciable ».

38. Conformément au principe précité de rétroactivité des seules dispositions réputées plus douces, la loi nouvelle plus douce se saisit de toutes les infractions antérieures constatées et non définitivement jugées, sous la condition qu'elles répondent à la définition de la loi nouvelle. Ainsi, en exigeant la démonstration d'une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif, la nouvelle disposition, contenue dans l'article L. 131-9 du CJF, doit être considérée comme une loi nouvelle plus douce par rapport à l'ancien article L. 313-4 : elle peut dès lors s'appliquer aux faits antérieurs à l'entrée en vigueur de l'ordonnance susvisée.

39. Le principe précité de rétroactivité des seules dispositions réputées plus douces vaut également pour la détermination de l'amende fixée par l'article L. 131-16 du CJF, dont le plafond est désormais inférieur à celui qui s'appliquait pour l'infraction définie par l'ancien article L. 313-4.

Les règles applicables aux ordonnateurs et à leurs services

40. En application du 1^{er} alinéa de l'article 10 du décret du 7 novembre 2012 susvisé, dans les personnes morales soumises aux règles de la comptabilité publique, parmi lesquelles figurent les collectivités territoriales, les ordonnateurs prescrivent l'exécution des dépenses, l'article 11 du même décret précisant que les ordonnateurs « *constatent les droits et les obligations* » et « *engagent, liquident et ordonnancent les dépenses* ». Ils transmettent au comptable public compétent « *les ordres de payer assortis des pièces justificatives requises, ainsi que les certifications qu'ils délivrent* ». En vertu de l'article 12 du même décret, « *À raison de l'exercice de leurs attributions et en particulier des certifications qu'ils délivrent, les ordonnateurs encourent une responsabilité dans les conditions fixées par la loi* », en l'espèce les dispositions législatives susvisées du CJF.

41. En vertu de l'article D. 1617-19 du CGCT susvisé, les ordonnateurs locaux doivent produire toutes les pièces prévues dans la liste des pièces justificatives et uniquement celles-ci ; il ne leur est pas possible de substituer des justifications particulières autres que celles définies par cette liste.

Les règles applicables aux comptables et à leurs services

42. En vertu du I de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, alinéa 1^{er}, en vigueur au moment des faits, la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics s'appliquait « *Outre la responsabilité attachée à leur qualité d'agent public (...)* » et ne faisait donc pas obstacle à ce qu'une faute commise par un comptable public puisse être appréhendée par la CDBF au titre des infractions prévues au titre 1^{er} du livre III du CJF.

43. En application de l'article 13 du décret du 7 novembre 2012 précité, « *Les comptables publics sont des agents de droit public ayant, dans les conditions définies par le présent décret, la charge exclusive de manier les fonds (...)* des personnes morales mentionnées à l'article 1^{er} », lequel article vise explicitement les collectivités territoriales, dont le département de l'Eure fait partie. L'article 18 du même décret prévoit que « *Dans le poste comptable qu'il dirige, le comptable public est seul chargé : (...)* 7° *Du paiement des dépenses, soit sur ordre émanant des ordonnateurs, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de leur propre initiative ; 8° De la suite à donner aux oppositions à paiement et autres significations ; (...)* 10° *Du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités (...)* ». L'article 19-2°e) de ce décret précise que le comptable public est tenu d'exercer le contrôle, s'agissant des ordres de payer, du caractère libératoire du paiement. Aux termes de l'article 36 du même décret, « *Le paiement est libératoire lorsqu'il est fait au profit du créancier ou de son représentant qualifié (...)* ». L'article 19-2°d) du décret fait obligation au comptable public de contrôler la validité de la dette dans les conditions prévues à l'article 20, ce dernier article précisant que ce contrôle porte notamment sur la certification

par l'ordonnateur du service fait, l'exactitude de la liquidation et la production des pièces justificatives.

Les autres règles applicables aux ordonnateurs et aux comptables

44. Il résulte des dispositions du code général des impôts, en particulier des articles 289 et 242 nonies A de l'annexe 2 à ce code, que la modification d'une facture requiert préalablement son annulation, puis l'établissement d'une facture rectificative comportant la référence exacte à la facture initiale (date et numéro) et la mention expresse de l'annulation de celle-ci.

45. L'article L. 1617-3 du CGCT, applicable à toutes les collectivités territoriales, dispose, en son dernier alinéa, que « *La liste des pièces justificatives que le comptable peut exiger avant de procéder au paiement est fixée par décret* ». Aux termes de l'article D. 1617-19 du même code, « *Avant de procéder au paiement d'une dépense ne faisant pas l'objet d'un ordre de réquisition, les comptables publics des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des associations syndicales de propriétaires ne doivent exiger que les pièces justificatives prévues pour la dépense correspondante dans la liste définie à l'annexe I du présent code* ».

46. Dans le cas de paiement à un affactureur, il résulte des annexes I et F du CGCT précisées par l'instruction GCP 16-0008 du 28 avril 2016 que sont requises :

- dans le cadre d'une cession de créance *stricto sensu*, les « *pièces justificatives prévues aux rubriques 41711 et 417121, pièces 1 et 4* », à savoir, pour un marché public, outre les « *pièces communes* », les pièces suivantes : « *exemplaire unique du marché (...) revêtu d'une mention indiquant que la pièce est délivrée en unique exemplaire, en vue de la cession, ou certificat de cessibilité ; notification de la cession, par lettre recommandée avec avis de réception ; le cas échéant, attestation de l'établissement de crédit établissant que la cession ne fait pas obstacle au paiement direct de la partie sous-traitée* » (...);

- dans le cadre d'une subrogation, les « *pièces justificatives du paiement des marchés selon les modalités de présentation de la dépense par l'ordonnateur* » et la « *mention subrogative réglementaire portée sur la demande de paiement (mémoire, facture, situation de travaux...)* dans les conditions fixées à l'annexe F/A » de l'annexe I du CGCT.

Sur la qualification juridique des faits au regard de l'article L. 131-9 du code des juridictions financières

Méconnaissance des règles d'exécution des dépenses

L'établissement et la signature du bordereau de mandats par l'ordonnateur

47. M. Y soutient qu'il a procédé aux diligences suffisantes dans le cadre de la vérification des mandats de paiement qu'il a signés. Selon lui, c'est à tort que le procureur général près la Cour des comptes soutient qu'il aurait commis une faute, qui résulterait, d'une part, du fait de ne pas avoir « *vérifié les coordonnées bancaires du créancier mentionné sur le bordereau de mandats* », d'autre part, de ne pas avoir « *vérifié que les mandats étaient assortis des pièces mentionnées à l'annexe I au CGCT* » alors qu'il ressort des dispositions de l'article R. 313-17 du code monétaire et financier, selon lesquelles « *lorsque la créance est cédée ou nantie au titre d'un marché public, la notification doit être faite entre les mains du comptable assignataire désigné dans les documents contractuels* », que ce serait au comptable de vérifier l'identité du créancier, obligation qui serait « *beaucoup moins stricte concernant l'ordonnateur* ». M. Y fait valoir que, dès lors que l'ordonnateur ne commet pas de faute lorsqu'il omet de transmettre une cession au comptable, il en résulte qu'il ne commet pas non plus de faute lorsqu'il n'identifie pas le bon créancier.

48. Selon son avocat, M. Y n'était pas en mesure de procéder aux vérifications réputées déjà effectuées par l'agence routière-unité territoriale lors de la réception des factures et par le service comptabilité-marchés publics. Sans alerte de la part des agents sur la procédure de mandatement, il ne peut être reproché à M. Y, qui se contentait d'assurer la continuité du service public avec des responsabilités allant au-delà du champ de son service habituel, d'avoir fait preuve de négligence ou manqué de diligence. M. Y, intervenant en bout de chaîne, aurait procédé aux vérifications de l'attestation d'affacturage, qui n'aurait présenté aucun élément suspect. Cette « attestation d'affacturage » ressemblant en tout point à un document non falsifié, il n'aurait pu raisonnablement se douter qu'il s'agissait d'un faux.

49. En premier lieu, comme il est rappelé au point 40, l'ordonnateur « *constate les droits et les obligations* » préalablement au mandatement. Dans l'exercice de ses fonctions, l'ordonnateur délégué aurait dû constater que trois des factures figuraient en double, l'une des versions mentionnant comme bénéficiaire l'établissement bancaire B et l'autre, « Z ». Il aurait aussi dû constater que l'une des six factures demeurait destinée à l'établissement bancaire B en tant qu'affactureur et non à « Z », alors que, selon les usages du commerce, l'affacturage obéit à un principe dit de « globalité », l'adhérent au contrat d'affacturage s'engageant à céder au factor l'ensemble de ses créances. Ces premiers constats auraient dû le conduire à suspendre le mandatement.

50. En second lieu, comme exposé au point 41 l'ordonnateur est tenu de produire toutes les pièces justificatives requises. Or, faisaient également défaut à l'appui du bordereau plusieurs pièces ou mentions nécessaires en cas de changement d'affactureur, comme le précise le point 46 : la notification de résiliation du contrat avec la banque B et la justification de la vérification des conditions de celle-ci, l'absence de contrat de subrogation avec « Z », l'absence de mention, dans les factures, de numéro de téléphone et de la phrase « *elle devra être avisée de toute demande de renseignements ou réclamations* », mentions requises par l'annexe F à l'annexe I du CGCT reprises par l'instruction susmentionnée du 28 avril 2016.

51. Par ailleurs, « l'attestation d'affacturage » demandée par les services de l'ordonnateur et faussement signée par l'un des responsables de la société L est un document qui ne pouvait être considéré comme une notification de cession de créance ; il n'a dès lors pas de valeur juridique et n'a pas à être pris en compte par le comptable. Ce faux affirme que la société L a « *conclu avec la société Z un contrat d'affacturage en date du 13/06/2018, aux termes duquel cette société se charge de l'encaissement de certaines de nos créances. Nous avons transféré, par voie de subrogation, la propriété des factures n° (...) à Z (...)* ». Or l'instruction du 28 avril 2016 précise clairement au deuxième paragraphe de la section 1 du chapitre 3 « *que la production de certificats administratifs ne saurait valablement se substituer à une pièce justificative prévue par la liste des pièces justificatives. La production d'un certificat administratif en substitution d'une pièce justificative s'analyse comme l'absence de production de cette dernière* ».

52. Contrairement à l'affirmation de M. Y, d'autres paiements pour ce même marché ayant déjà été effectués au profit du premier factor, l'établissement bancaire B, connu sur la place, le changement de factor aurait dû au contraire l'alerter. Or l'ordonnateur délégué n'a pas été attentif à l'absence de notoriété de ce nouvel affactureur et à sa domiciliation à l'étranger, particularités qui requerraient pourtant nécessairement la plus grande vigilance.

53. Enfin, il n'est pas contesté que les factures modifiées portant les mentions frauduleuses ne répondaient pas aux exigences posées par les articles 289 et 242 nonies A de l'annexe 2 du code général des impôts, mentionnés au point 44 et que, dès lors, elles ne correspondaient pas aux pièces justificatives exigées par la réglementation.

54. Il résulte de l'instruction qu'aucun des acteurs de la chaîne de mandatement, y compris M. Y, responsable de la validation du mandatement au moment des faits, n'a pris contact avec le responsable comptable de la société L ou avec l'établissement bancaire B pour lever les doutes sur la cohérence des pièces justificatives en leur possession.

55. Ainsi contrairement à ce qu'avance pour sa défense M.Y, à savoir que les contrôles des pièces justificatives incombent principalement au comptable public, et qu'il n'a pas commis de faute en n'identifiant pas le bon créancier, l'ordonnateur est tenu de produire les pièces justifiant de la création de droits pour tout tiers susceptible de détenir des créances sur la collectivité.

56. Dès lors, les incohérences retracées ci-dessus entre les pièces justificatives jointes à l'appui du bordereau de mandats et l'accumulation de négligences, témoignent d'une défaillance dans les contrôles dont avait la charge M.Y, ordonnateur délégué au moment des faits. Ces manquements ont entraîné la création dans le système d'information d'un faux créancier puis des paiements indus et constituent une infraction aux règles d'exécution des dépenses du département.

Le paiement du mandat par le comptable

57. Le poste comptable disposait, en ce qui concerne le département de l'Eure, d'un plan de contrôle hiérarchisé de la dépense pour l'exercice 2016, seul plan fourni par la paierie départementale. Ce plan spécifiait un contrôle total *a priori* des marchés à suivi exhaustif et des marchés à suivi non exhaustif pour les paiements supérieurs à 13 000 €. Le paiement des mandats en cause dans la présente affaire rentre dans le cadre des marchés à suivi exhaustif *a priori* nécessitant une vigilance accrue de la part du comptable mandataire M. X.

58. Dans son mémoire en défense, M.X considère avoir cherché à s'assurer de la régularité des mandats qui lui étaient présentés, en s'adressant à son supérieur hiérarchique alors en congé, en tentant de joindre un correspondant de la banque B factor habituel, et en justifiant la « non-découverte » du caractère frauduleux de la situation par le séquençage chronologique des échanges de messages et l'habileté des escrocs. Il évoque également en défense la situation financière de la société L, ainsi qu'un « *bug informatique* ».

59. Il convient de souligner que la pression supposée de la société L est sans effet sur le comptable public, qui n'est pas prestataire de service du débiteur, mais contrôleur de l'exactitude des justifications jointes par l'ordonnateur à l'ordre de payer. De même si le « *bug informatique* » survenu pendant plusieurs jours peut être un élément de contexte, son lien avec les faits reprochés n'est ni documenté ni établi.

60. Ainsi en dépit de ces affirmations, M.X était tenu, dans l'exercice des fonctions de mandataire du payeur départemental, de respecter l'ensemble des règles rappelées aux points 42 à 46.

La notification de la cession de créances

61. En application des articles 127 à 129 du décret du 25 mars 2016 susvisé, encore applicable au moment des faits, l'instruction du 28 avril 2016 expose, au 3^{ème} paragraphe de la section 2 du chapitre 2, qu'en cas de cession de créances afférente à un marché public, « *l'original de l'exemplaire unique ou du certificat de cessibilité (...) doit impérativement être produit au comptable public par le cessionnaire ou le titulaire du nantissement sans qu'il soit possible de lui substituer une copie* ».

62. L'annexe F à l'annexe I du CGCT à laquelle renvoie son article D. 1617-19 ajoute que :

- s'il s'agit d'une subrogation, « *Les comptables sont autorisés à régler entre les mains du factor les mandats émis au nom du créancier, lorsque les mémoires, factures, situations de travaux et autres documents comportent les mentions suivantes : / « règlement à l'ordre de (indication de la société de factoring) à lui adresser directement (adresse, numéro de téléphone, numéro du compte courant bancaire ou postal). / Elle le reçoit par subrogation*

dans le cadre du contrat de factoring. / Elle devra être avisée de toute demande de renseignements ou réclamations ».

- s'il s'agit d'une cession, « *Les comptables sont autorisés à régler entre les mains du factor les mandats émis au nom du créancier, lorsque les mémoires, factures, situations de travaux et autres documents comportent les mentions suivantes : / « la créance relative à la présente facture a été cédée à ... (indication du cessionnaire) dans le cadre des articles L. 313-23 à L. 313-25 du code monétaire et financier. / Le paiement doit être effectué par chèque, traite, billets, etc..., établi à l'ordre de (nom de la société d'affacturage ou de son mandataire) et adressé à ... ou par virement au compte n°...chez... ».*

63. Intitulée "Contrôles du comptable public du caractère libératoire du paiement en cas d'affacturage", la fiche n° 6 du kit mentionné au point 35 « *Vigilance escroquerie aux virements frauduleux* » expose que, afin de s'assurer du caractère libératoire du paiement :

- en cas d'affacturage sous forme de subrogation conventionnelle, le comptable doit vérifier que la mention de subrogation figurant sur la facture est complète et conforme à la formule précitée,

- en cas d'affacturage sous forme de cession de créances dites « Dailly », le comptable doit vérifier que l'affactureur a bien fait figurer sur la facture, dans le cadre de la notification, la mention obligatoire prévue à l'article R. 313-16 du code monétaire et financier, à savoir « *la créance relative à la présente facture a été cédée à ... (indication du cessionnaire) dans le cadre des articles L. 313-23 à L. 313-35 du code monétaire et financier. Le paiement doit être effectué par chèque, traite, billets, etc. établi à l'ordre de (nom de la société d'affacturage ou de son mandataire) ... et adressé à...ou par virement au compte n°... chez ... ».*

64. Ainsi dans les deux cas, le comptable doit vérifier que le mandat ou la demande de paiement est « *établi au profit du fournisseur ou entrepreneur sur l'acquit du subrogé (l'ordonnateur indique sur le mandat le nom et la domiciliation de la société d'affacturage)* », et doit effectuer le paiement à celle-ci. En cas de doute sur l'identité de l'affactureur, « *le comptable procède à l'ensemble des vérifications auprès de ce dernier et de l'entreprise titulaire du marché afin de s'assurer qu'il libère les sommes au bon créancier* ».

65. Au demeurant, M. X ne conteste pas que le transfert d'une créance à un affactureur par cession de créance requière une notification de la cession par le nouveau cessionnaire au comptable assignataire. Mais force est de constater que M. X n'a pas accompli les diligences de contrôle tant auprès de la société L titulaire du marché qu'auprès de la supposée nouvelle société d'affacturage « Z ».

Les incohérences entre pièces justificatives

66. M. X ne pouvait pas ne pas constater que, dans le bordereau, trois des factures figuraient en double, l'une des versions mentionnant comme bénéficiaire l'établissement bancaire B et l'autre « Z ». Autre incohérence, une sixième facture, celle dont le montant était le plus faible, demeurait destinée au factor B. Cette dernière facture est datée du 30 juin 2018, soit postérieurement au contrat d'affacturage supposé signé le 13 juin précédent avec « Z », selon les termes de « l'attestation » du 23 juillet 2018.

67. Or, M. X disposait de la cession de créances notifiée au payeur par l'établissement bancaire B le 11 octobre 2017 (point 14). Celle-ci précisait que la société L cédait au factor B, en application des articles L. 313-23 à L. 313-35 du code monétaire et financier, tout paiement au titre du marché concerné. Le contrat stipulait que le client « *s'interdit de conclure sans l'accord préalable de l'établissement bancaire B, pendant la durée du présent contrat, tout autre contrat d'affacturage ou convention semblable et s'engage à subroger à l'établissement bancaire B l'ensemble des créances qu'il détient sur les Acheteurs agréés* ».

Non-conformité de l'attestation d'affacturage

68. Comme il a été exposé *supra*, « l'attestation d'affacturage au profit de Z » obtenue par les services de l'ordonnateur prétendument auprès de la société L ne pouvait être prise en compte par le comptable au titre de pièce justificative. Ce document ne correspondait pas non plus aux pièces requises énoncées au point 63, que le comptable devait exiger du nouveau factor.

L'identité et la domiciliation du second affactureur et de sa banque

69. Les cinq factures et l'attestation litigieuses mentionnaient comme affactureur, au lieu de l'établissement bancaire B, opérateur connu sur le territoire national, « Z », sans autre précision sur cette personne ou cet organisme, domicilié à l'étranger (Portugal) ainsi que sa banque dont le nom n'était au demeurant pas indiqué sur le cartouche des factures mais seulement sur « l'attestation ». M. X aurait pour le moins dû avoir un doute sérieux sur l'identité de l'affactureur et, dès lors, conformément aux prescriptions de contrôle édictées par la DGFIP, procéder à l'ensemble des vérifications auprès de l'affactureur et de la société L, afin de s'assurer qu'il libérait les sommes au bon créancier.

70. Enfin, M. X aurait dû constater que l'ordonnateur n'avait pas indiqué sur le mandat le nom et la domiciliation de la seconde société d'affacturage.

Autres négligences

71. L'attention de M. X aurait dû être appelée par l'absence, dans la mention subrogatoire des cinq factures, du numéro de téléphone de l'affactureur supposé ainsi que de la mention « *elle devra être avisée de toute demande de renseignements ou réclamation* » requise par l'annexe F de l'annexe I du CGCT à laquelle renvoie l'article D. 1617-19 du même code, disposition rappelée tant par l'instruction GCP 16-0008 que par le kit « *Vigilance* » précités.

72. Le 14 août au matin, M. X a tenu compte d'un courriel qui aurait dû attirer son attention dès lors qu'il émanait d'une autre personne que son référent habituel, que son heure d'expédition était 1h18 du matin, et que le courrier électronique de ce correspondant, était redirigé sur une messagerie dont le nom de domaine était banalisé (@courriel.fr).

73. On ne peut soutenir comme le fait M. X que l'absence des coordonnées téléphoniques de l'établissement bancaire B sur le cartouche des factures originales, ait privé ce dernier d'un accès direct à un interlocuteur, car il disposait des moyens d'obtenir un échange téléphonique avec les services de cette banque.

74. On ne peut non plus soutenir que M. X « a cherché à s'assurer de la régularité des mandats en (...) attendant avant de payer une réponse de l'établissement bancaire B confirmant la « libération » des cinq créances », alors que précisément il a mis en paiement ces mandats sans attendre de réponse de l'établissement bancaire B.

Sur la gravité de la faute

75. La signature des actes pour lesquels M. Y avait reçu délégation par arrêté du 18 juillet 2017 ne pouvait être considérée comme simplement formelle et engageait sa responsabilité. À ce titre les allégations, contraires à l'article 11 du décret du 7 novembre 2012 précité, selon lesquelles l'obligation de vérifier l'identité du créancier serait « *beaucoup moins stricte* » pour l'ordonnateur que pour le comptable et selon lesquelles l'ordonnateur ne commettrait pas de faute grave lorsqu'il n'identifie pas le bon créancier, ne peuvent qu'être rejetées. Bien au contraire, le contrôle de la création d'un nouveau créancier dans le système d'information est déterminant pour la préservation des intérêts de la collectivité. Les fonctions du comptable public dans ce domaine n'exonèrent nullement

l'ordonnateur de son devoir de vérifier la validité de la créance, notamment par les pièces à l'appui, ce qui n'a manifestement pas été fait en l'espèce.

76. Dans son périmètre de responsabilité, comme en témoigne l'organigramme de direction des finances, M. Y était chargé du service « Expertise et gestion des risques financiers », responsabilité qui aurait pu plus particulièrement le sensibiliser au risque de fraude. Le défaut de contrôle interne au sein des services du département et l'argument selon lequel M. Y « *pouvait légitimement s'attendre à ce que des contrôles et vérifications aient été opérés à ce sujet* », ne peuvent qu'être rejetés.

77. L'argument relatif au nombre des mandats signés quotidiennement ne peut venir minimiser la gravité de la faute commise : outre le fait que la moyenne mentionnée de 350 mandats par jour n'est pas nécessairement représentative du nombre de mandats ou de bordereaux de mandats signés le 13 août 2018, il n'est guère douteux que la très grande majorité de ces mandats ou de ces bordereaux n'atteignaient pas le montant de 791 023,88 €, qui réclamait de ce seul fait une attention particulière.

78. Compte tenu de l'ensemble des éléments susmentionnés et de l'importance des sommes mandatées à tort, l'infraction aux règles de contrôle de la dépense par la signature commise par l'ordonnateur délégué est constitutive d'une faute grave au sens des dispositions de l'article L. 131-9 du CJF.

79. S'agissant du comptable mandataire M. X, l'ensemble des défaillances dans le contrôle des pièces justificatives, dont il devait s'assurer de la conformité et de la pertinence spécifiquement et de manière exhaustive au vu du plan de contrôle hiérarchisé de la défense, constitue en soi une faute grave.

80. M. X, contrairement à ce qu'il soutient, n'était pas « *un modeste collaborateur du comptable public* », mais il était son adjoint, fondé de pouvoir et chargé notamment des dépenses d'investissement. Malgré la période estivale, il exerçait des fonctions correspondant à son « *cœur de métier* ».

81. De plus, si le chef du poste comptable n'était pas, au moment des faits, aisément joignable dans des conditions utiles, il n'est pas établi que, lors de l'échange téléphonique, celui-ci ait « *estimé possible de valider les mandats sans avoir à connaître les conditions précises d'exécution de ces mandats* ». En tout état de cause, face au doute sur la nature des mandats ou de la validité de leurs pièces justificatives, la circonstance que le comptable public n'était pas aisément joignable aurait dû au contraire inciter M. X à suspendre le paiement.

82. En outre, ces défaillances s'inscrivent dans un contexte particulier de mises en garde par la DGFIP pour prévenir ce type de fraude, alertes non prises en compte au cas d'espèce.

83. Le comptable mandataire M. X fait valoir que, si les consignes de vigilance ont été réitérées par des notes de service du DGFIP et relayées au niveau local « *aucune alerte individualisée ne semble avoir été mise en place au sein du service et, en 4 ans, 4 responsables se sont succédés sans qu'il n'y ait de formation pratique, ni de réunion à ce sujet.* ».

84. Cependant, dès 2015, la DGFIP avait appelé, à plusieurs reprises, l'attention de ses services déconcentrés sur la nécessité de renforcer la lutte contre l'escroquerie aux virements frauduleux : après une note de service du 27 juillet 2015, le kit précité, diffusé le 14 juin 2016, comportait notamment, outre la fiche n° 6 précitée, la fiche n° 1 intitulée « *précisions relatives aux tentatives d'escroquerie et renforcement de la vigilance de l'ordonnateur et du comptable* », actualisée en avril 2017 ; la fiche n° 2 traitait des « *tiers, coordonnées bancaires : vigilance sur l'escroquerie aux virements frauduleux* ».

85. De plus, des notes de service du DGFIP ont été diffusées les 2 et 23 août 2017. Ces notes et ces fiches ont été relayées par une note de service du 31 août 2017 du DDFiP de l'Eure qui a alors appelé particulièrement l'attention de ses collaborateurs sur le traitement « *des opérations se dénouant à l'étranger sur des coordonnées bancaires non identifiées comme frauduleuses* ». Dans un message adressé le 20 février 2018 à tous les postes comptables, le chef de la mission « risques et audits » de la DDFiP de l'Eure a transmis une alerte de la DDFiP du Pas-de-Calais concernant une tentative d'escroquerie dont elle avait fait l'objet de la part d'un individu sollicitant des pièces justificatives pour une cession de créances.

86. Au titre des « *signes nécessitant une vigilance accrue* », était mentionné dans la note de service du DDFiP du 31 août 2017 le fait d'être contacté par un correspondant inhabituel, la demande d'un virement à l'international ou encore tout changement de coordonnées bancaires « *que ce soit du fournisseur, du factor ou du cessionnaire* ». La fiche du kit n° 6 mentionnée ci-dessus comportait des conseils destinés à déjouer la fraude, tel le fait de contacter son interlocuteur habituel avec les coordonnées déjà connues de la société ou de rompre la chaîne des courriers électroniques douteux en saisissant soi-même l'adresse électronique habituelle du donneur d'ordre. Cette fiche recommandait également d'accentuer la vigilance lors des périodes de congés et de forte charge de travail.

87. Ainsi, il est inexact d'alléguer comme le fait M. X que « *le personnel de la paierie départementale n'a pas été particulièrement et précisément sensibilisé aux risques de tentatives d'escroquerie aux faux ordres de virement* », que « *les alertes mises en place sont demeurées très formelles* » et que « *son attention comme celle des autres agents n'avait pas été attirée particulièrement sur les risques de fraude* ».

88. Dès lors, dans un contexte de recrudescence des faux ordres de virement et de mises en garde répétées émanant de la DGFIP et relayées par la DDFiP, en exécutant les paiements litigieux d'un montant élevé (791 023,88 €) au préjudice du département de l'Eure, M. X a commis une série de négligences et a manqué à une obligation élémentaire de vigilance, infractions constitutives d'une faute grave au sens des dispositions de l'article L. 131-9 du code des juridictions financières.

Sur le préjudice financier significatif

89. Par le jugement susmentionné du 23 septembre 2021, le département de l'Eure a été condamné à verser à l'établissement bancaire Z la somme de 791 023,88 € au titre des 5 factures émises entre le 22 et 30 juin 2018, à laquelle se sont ajoutés les intérêts moratoires au taux d'intérêt majoré et une somme de 200 € au titre de l'indemnité forfaitaire de recouvrement. Les intérêts moratoires ont été liquidés à la somme de 229 458,84 €. Le 2 décembre 2021, le département de l'Eure s'est acquitté de sa dette en mandatant la somme de 1 020 682,72 € au profit de l'établissement bancaire B.

90. Si la perte financière totale du département correspond bien au montant des paiements indus augmentés des intérêts moratoires et de l'indemnité forfaitaire de recouvrement, le préjudice financier résultant directement des fautes graves commises successivement par l'ordonnateur délégué puis par le représentant du payeur départemental se limite aux seuls paiements non libératoires, à hauteur de 791 023,88 €. En effet, les surcoûts (intérêts moratoires et prime de recouvrement), bien que liés à ces fautes, sont imputables à la stratégie adoptée ultérieurement par le département, notamment la tentative peu réaliste de transaction avec le factor B puis le jugement défavorable du tribunal administratif de Rouen du 23 septembre 2021.

91. Au budget du département, qui s'établissait en 2018 à 677 M€ de dépenses exécutées, dont 161 M€ de dépenses d'investissement, le préjudice financier est significatif, comme l'illustrent au demeurant les seuils retenus en matière de contrôle hiérarchisé de la dépense.

Sur les circonstances

92. Constitue une circonstance atténuante pour MM. Y et X le contexte de l'escroquerie, commise en bande organisée, avec établissement et usage de faux et blanchiment : factures falsifiées identiques, à l'exception du cartouche, en tout point aux factures originales, grâce aux informations données aux escrocs par les services de l'ordonnateur et par la société L ; fausse « attestation d'affacturage » et courriers électroniques frauduleux. En particulier, les adresses des courriers électroniques des escrocs comportaient le nom de domaine de l'organisme dont ils se prévalaient.

93. Constitue une circonstance atténuante pour M. Y le fait qu'il n'exerçait qu'à titre d'intérim, pendant les congés de son supérieur hiérarchique, les fonctions au titre desquelles il a été mis en cause.

94. Constituent des circonstances atténuantes pour M. X les défaillances dans l'organisation du poste comptable, en particulier le non-respect des principes de contrôle interne. Ces difficultés organisationnelles, en période de congé, ont pu contribuer aux erreurs commises par M. X.

SUR L'AMENDE

95. La Juridiction peut prononcer à l'encontre du justiciable dont elle a retenu la responsabilité dans la commission des infractions prévues aux articles L. 131-9 à L. 131-14 du CJF une amende d'un montant maximal égal à six mois de sa rémunération annuelle à la date de l'infraction.

96. Il sera fait une juste appréciation de la gravité des faits, de l'importance du préjudice causé au département de l'Eure et de l'ensemble des circonstances de l'espèce, en infligeant :

- à M. Y une amende de 2 500 € ;
- à M. X une amende de 2 500 €.

SUR LA PUBLICATION DE L'ARRÊT

97. Il y a lieu, compte tenu des circonstances de l'espèce, de publier le présent arrêt au *Journal officiel* de la République française, selon les modalités prévues par l'article L. 221-14 du code des relations entre le public et l'administration, et, sous forme anonymisée, sur le site internet de la Cour des comptes, en application de l'article L. 142-1-11 du CJF. Il y a lieu également de mettre en place un lien entre le site internet de la Cour des comptes et le *Journal officiel* qui restera actif pendant un mois à compter de la publication.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Article 1^{er}. – M. Y est condamné à une amende de deux mille cinq cent euros (2 500 €).

Article 2. – M. X est condamné à une amende de deux mille cinq cent euros (2 500 €).

Article 3. – Le présent arrêt sera publié au *Journal officiel* de la République française et, sous forme anonymisée, sur le site internet de la Cour des comptes. Un lien sera créé entre le site internet de la Cour et le *Journal officiel*, lien qui restera actif pendant un mois à compter de la publication.

Copie en sera adressée au président du conseil départemental de l'Eure ainsi qu'au directeur général des finances publiques et au directeur départemental des finances publiques de l'Eure.

Fait et jugé par M. Jean-Yves BERTUCCI, président de chambre, président de la formation ; MM. Vincent FELLER et Paul de PUYLAROQUE, conseillers maîtres, Mme Catherine PAILOT-BONNETAT, conseillère maître, M. Guy DUGUÉPÉROUX, conseiller maître, Mme Marie-Odile ALLARD, conseillère présidente, M. Boris KUPERMAN, conseiller président, MM. Philippe ALBRAND, Antoine LANG et Marc SIMON, premiers conseillers de chambre régionale des comptes.

En présence de Mme Vanessa VERNIZEAU, greffière de séance.

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

En foi de quoi, le présent arrêt a été signé par

Vanessa VERNIZEAU

Jean-Yves BERTUCCI

En application des articles R. 142-4-1 à R. 142-4-5 du code des juridictions financières, les arrêts prononcés par la Cour des comptes peuvent être frappés d'appel devant la Cour d'appel financière dans le délai de deux mois à compter de la notification. Ce délai est prolongé de deux mois pour les personnes domiciliées à l'étranger. La révision d'un arrêt peut être demandée après expiration des délais d'appel, et ce dans les conditions prévues aux articles R. 142-4-6 et R. 142-4-7 du même code.