

Le rôle de conseil du comptable public et le devoir d'alerte

Rappel : Le devoir d'alerte

- ***concerne tous les fonctionnaires et pas expressément les comptables.***
- ***En aucun cas, sous couvert de ce principe, les agents comptables ne doivent juger de l'opportunité des décisions de l'ordonnateur.***

A propos de [l'instruction de la DGFIP - Instruction n°NOR BCRZ1000060J du 6 août 2010 relative au devoir d'alerte dans le secteur public local](#)

A signaler une instruction particulièrement importante à connaître par tout gestionnaire, ordonnateur et agent comptable d'établissement public local d'enseignement, l'instruction [de la DGFIP - Instruction n°NOR BCRZ1000060J du 6 août 2010 relative au devoir d'alerte dans le secteur public local](#). Cette instruction relative aux relations ordonnateurs comptables précise la portée du devoir d'alerte.

Certes, cette instruction ainsi que la circulaire du ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales et du ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État n° NOR/BCRE 1020541C du 28 juillet 2010 ne concerne pas expressément les établissements publics locaux d'enseignement ; ces derniers n'entrent pas dans le champ de la circulaire ; néanmoins il convient d'une part de rappeler que le [décret n°2007-450 du 25 mars 2007](#) ainsi que [l'instruction codificatrice N° 07-024-M0 du 30 mars 2007](#) relatif aux pièces justificatives du secteur public local s'applique aux établissements publics locaux d'enseignement et d'autre part de noter qu'un certain nombre de définitions rappelées dans l'instruction et de modalités décrites dans cette instruction sont susceptibles de les intéresser au premier chef.

L'objet de cette instruction est relatif aux modalités de signalement de certains faits constatés par les agents de la DGFIP dans l'exercice de leurs fonctions. L'attention des comptables et agents du secteur public local est appelée sur l'obligation de signaler à leur hiérarchie non seulement des infractions pénales et des illégalités constatées dans l'exercice de leurs fonctions mais également des dérives de gestion de manière à permettre une réaction plus rapide du contrôle budgétaire exercé par les préfets et les agences régionales de santé.

Les directions départementales des Finances publiques sont invitées à resserrer leurs liens avec les autorités compétentes (procureurs de la République, préfets, directeurs généraux des ARS, juridictions financières) afin de donner une suite aux alertes reçues et d'en tenir informés les services qui ont effectué le signalement.

[Ministère du Budget - DGFIP - Instruction n°NOR BCRZ1000060J du 6 août 2010 relative au devoir d'alerte dans le secteur public local](#)

Agent comptable et devoir d'alerte

L'instruction rappelle les fondements du devoir d'alerte. Le devoir d'alerte est indissociable des missions du comptable public.

S'il ne figure pas expressément parmi les missions du comptable public énumérées par le règlement général de la Comptabilité publique et dont il est personnellement et pécuniairement responsable (cf. articles 11 et suivants du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962), le devoir d'alerte en est la conséquence logique au regard de la qualité d'agent de l'État des comptables publics.

Le rôle de conseil du comptable public et le devoir d'alerte

« Le devoir d'alerte est une garantie pour les gestionnaires publics locaux. Le devoir d'alerte ne doit pas être appréhendé comme un risque d'altération de la relation de confiance établie entre l'ordonnateur et le comptable mais comme le prolongement nécessaire de la mission de conseil du comptable lorsque l'ordonnateur n'est pas informé ou conscient des anomalies signalées ».

L'agent comptable constitue une garantie de sécurité de gestion pour l'ordonnateur. En constatant une anomalie, il demandant des explications au gestionnaire de l'établissement public local d'enseignement, appuyée d'une proposition de régularisation de l'irrégularité relevée le cas échéant ; il peut également formaliser l'alerte auprès de l'ordonnateur, sur un support traçable.

Devoir d'alerte et contrôle du comptable

L'exercice du devoir d'alerte n'influe certes pas sur le contrôle d'une opération comptable car interdiction est faite au comptable public d'être juge de la légalité et de l'opportunité des décisions de l'ordonnateur (cf. § 3.2.2 du chapitre 3 de [l'instruction codificatrice n° 07-024-M0 du 30 mars 2007](#) relative à la liste des pièces justificatives de dépenses).

L'[article L. 1617-2](#) du Code général des collectivités territoriales interdit ainsi au comptable de « *subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur. Il ne peut soumettre les mêmes actes qu'au contrôle de légalité qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire. Il est tenu de motiver la suspension du paiement* ». Toutefois, cette délimitation des contrôles ne le dispense pas, concomitamment à l'exécution d'une opération comptable qu'il est tenu d'effectuer en application de la réglementation en vigueur, de faire part de soupçons aux autorités compétentes.

Les faits à l'origine d'une alerte

Les faits de nature à déclencher une alerte sont ceux qui sont susceptibles de constituer soit une infraction (c'est à dire une violation de la loi), soit une dérive de gestion des organismes publics. Il convient de distinguer :

➤ **Les infractions pénales**

L'article 40 alinéa 2 du Code de procédure pénale dispose que « *toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs* ».

➤ **Les infractions non pénales**

Les comptables publics n'ont le plus souvent connaissance des actes concernés qu'au moment de la mise en paiement des dépenses publiques locales. Même s'ils ne peuvent plus être déférés, ces actes peuvent parfois se répéter dans le temps.

➤ **Les dérives de gestion**

✓ **La dérive de gestion s'apprécie au regard de la réglementation en vigueur**

En vertu du III de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, la responsabilité pécuniaire des comptables publics s'étend « **aux actes des comptables de fait, s'ils ont eu connaissance de ces actes et ne les ont pas signalés à leurs supérieurs hiérarchiques** ». Dans ce cas précis, l'alerte de ces derniers s'exerce à destination du ministère public près la juridiction financière compétente qui déclenche la procédure de qualification de la gestion de fait puis de jugement du gestionnaire de fait (article L. 242-1 du Code des juridictions financières). La juridiction financière dispose également de la faculté de s'autosaisir dans de tels cas.

Le devoir d'alerte doit ainsi s'exercer en présence de cas graves et manifestes d'irrégularités de gestion non sanctionnées pénalement, c'est à dire **la faute de gestion** et **la gestion de fait** :

La faute de gestion	recouvre les infractions aux règles budgétaires et comptables, notamment celles définies par le règlement général sur la comptabilité publique, tant par action que par omission, qui conduisent à l'engagement de la responsabilité des gestionnaires publics définis par le code des juridictions financières ;
La gestion de fait	vise à sanctionner l'ingérence fautive d'un gestionnaire public dans les compétences confiées exclusivement au comptable public par l'article 11 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique (recouvrement de recettes publiques et/ou paiement de dépenses publiques notamment). Il peut, en ce cas, être déclaré comptable de fait et sanctionné à ce titre par les juridictions financières, qui enquêtent sur les fonds irrégulièrement détenus ou maniés.

Le devoir d'alerte doit aussi s'exercer à l'égard de faits qui ne sont pas susceptibles d'une sanction juridictionnelle financière (extra pénale) mais d'une intervention de l'État de nature plus administrative, notamment celle du Préfet en charge du contrôle budgétaire.

✓ **La dérive de gestion ne s'apprécie pas en opportunité**

Le devoir d'alerte est distinct de l'évaluation des politiques publiques revenant à d'autres autorités.

De jurisprudence administrative constante, le comptable ne saurait apprécier « *l'intérêt local* » d'une Dépense :

Voir l'arrêt du Conseil d'État du 21 octobre 2009 « *Ministre du budget* » n° [306960](#) qui confirme à nouveau l'analyse donnée au § 3.2.2 de l'instruction codificatrice n° 07-024-MO du 30 mars 2007. **Cet arrêt récent rappelle que les comptables n'ont pas à « *exiger, à l'appui des mandats, la production de pièces justificatives attestant du rattachement des dépenses au service* » (remboursement de frais de restauration de collaborateurs, achat de fleurs et de cadeaux à l'occasion de cessation de fonctions,...) car ceci reviendrait à leur fixer « *une obligation de contrôle de la légalité de l'acte administratif à l'origine de ces dépenses qui excède les pouvoirs que les comptables publics tiennent du B de l'article 12 et de l'article 13 du décret du 29 décembre 1962* ».**

Interdiction lui est aussi faite d'opérer un contrôle en opportunité ([article L. 1617-2](#) du Code général des collectivités territoriales). Ce cadre juridique précis doit par conséquent conduire à faire preuve

de discernement en matière de signalement de cas de mauvaise gestion qui ne s'accompagneraient pas de l'identification d'une irrégularité juridique.

La libre administration des collectivités locales étant un principe de valeur constitutionnelle, le devoir d'alerte ne doit pas être perçu comme un moyen pour l'État de s'immiscer dans l'appréciation de la qualité de la gestion locale ou dans l'appréciation du caractère nécessaire ou non d'une dépense locale (opportunité d'un investissement, appréciation du montant des frais de représentation,...). Pour autant, l'obligation d'informer le supérieur hiérarchique ne peut pas non plus être exclue en présence d'une anomalie significative dans la gestion de la collectivité susceptible de porter préjudice à celle-ci. Il peut s'agir, par exemple, à des **dépenses ayant un caractère manifestement « somptuaire »**, même si aucune irrégularité juridique n'est identifiée par ailleurs. En effet, ce seul indice peut venir s'ajouter à d'autres, signalés antérieurement ou postérieurement, afin de mettre à jour une entorse aux obligations budgétaires ou comptables, une surfacturation ou une prise illégale d'intérêt pour ne prendre que ces exemples.

[Voir supra les types d'alerte](#)

Modalités d'exercice du devoir d'alerte

Dans la mesure du possible, il est recommandé aux comptables d'adopter une démarche graduée et adaptée à chaque contexte

- *Le signalement au gestionnaire*
- *Le signalement à l'ordonnateur*
- *Le signalement à l'autorité académique*
- *Le signalement au directeur départemental des finances publiques*
- *Le signalement au procureur de la République*

Rédiger une note qui décrit les faits en cause, sans qu'il soit nécessaire de les qualifier juridiquement. Elle est appuyée, le cas échéant, des pièces de toute nature étayant les faits. En cas d'urgence, une copie de cette note sera également adressée par télécopie ou messagerie électronique.

Dans le cas spécifique des crimes et délits, si l'article 40 du code de procédure pénale fixe une obligation de signaler les crimes et délits au procureur de la République qui est personnelle à chaque agent concerné, il est admis que cette obligation se combine avec le principe hiérarchique.

Le Code de procédure pénale fait injonction de porter des faits à la connaissance du procureur de la République et non pas de les qualifier pénalement, tâche qui incombe à l'autorité judiciaire.

Type de l'alerte	Objet de l'alerte	Références juridiques
INFRACTION PÉNALE (Procureur de la République)	Exemples	
	Plusieurs infractions pénales sont propres aux personnes exerçant une fonction publique	
	<ul style="list-style-type: none"> • l'abus d'autorité, dirigé contre l'administration (ex : faire échec à l'exécution de la loi), ou commis envers des particuliers (ex : discrimination aboutissant à une inégalité) ; 	Abus d'autorité : Articles 432-1 à 432-3 du code pénal
	<ul style="list-style-type: none"> • les atteintes à la confiance publique (faux en écritures) ; 	Faux : Articles 441-1 à 441-12 du code pénal
	<ul style="list-style-type: none"> • le manquement au devoir de probité (corruption passive, trafic d'influence et prise illégale d'intérêts) ; 	Corruption passive et trafic d'influence : Article 432-11 Prise illégale d'intérêts : Articles 432-12 à 432-13 du code pénal
	<ul style="list-style-type: none"> • le fait de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics, une somme qu'on sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû (concussion) ; 	Concussion : Article 432-10 du code pénal
<ul style="list-style-type: none"> • le fait de procurer à autrui un avantage injustifié par un acte contraire aux dispositions législatives ou réglementaires ayant pour objet de garantir la liberté d'accès et l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public (favoritisme) ; 	Favoritisme : Article 432-14 du code pénal	
<ul style="list-style-type: none"> • le fait de détruire, détourner ou soustraire un acte ou un titre, ou des fonds publics ou privés, ou effets, pièces ou titres en tenant lieu, ou tout autre objet qui a été remis en raison de fonctions ou de missions publiques (soustraction et du détournement de biens publics). 	Atteinte aux biens publics : Articles 432-15 à 432-16 du code pénal	

Type de l'alerte	Objet de l'alerte	Références juridiques
ILLEGALITÉ DES ACTES DE GESTION (Préfet en charge du contrôle de légalité ou par délégation le recteur)	<p>Exemples</p> <p>Tout le champ de la réglementation en vigueur étant particulièrement vaste,</p> <ul style="list-style-type: none"> • Non-respect des règles et procédures de passation des actes de commande publique (marchés publics); • Non-respect des règles et des procédures de gestion des ressources humaines à incidence financière ; • Non respect du code de l'éducation • Non-respect des règles et des procédures de gestion patrimoniale ; 	<p>Code des marchés publics</p> <p>Statut de la fonction publique territoriale,...</p> <p>Code de l'éducation</p> <p>Code général des propriétés des personnes publiques</p>
	<p>DÉRIVE DE GESTION</p> <p>Les faits actuellement sanctionnés par la Cour de discipline budgétaire et financière :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dissimuler un dépassement de crédit ; • Engager des dépenses sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation de signature à cet effet ; • Enfreindre les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens ; • Procurer à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice financier ; • Entraîner la condamnation d'un organisme public à une astreinte en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice ; • Causer un préjudice grave à un organisme, par des agissements manifestement incompatibles avec les intérêts de celui-ci, par des carences graves dans les contrôles ou par des omissions ou négligences répétées dans le rôle de direction ; • Emettre abusivement un ordre de réquisition du comptable refusant de payer une dépense. <p>Certaines pratiques peuvent par ailleurs être qualifiées de gestion de fait (encaisser des recettes publiques et payer des dépenses publiques en dehors du comptable public et d'un régisseur,...).</p>	<p>Articles L. 313-1 à L. 313-14 du code des juridictions financières</p> <p>Articles L. 231-10 à L. 231-13 du code des juridictions financières</p>

Type de l'alerte	Objet de l'alerte	Références juridiques
ANOMALIE DE GESTION (Préfet en charge du contrôle budgétaire puis juridiction financière, le cas échéant)	Exemples	
	<p>Il convient de cibler les zones à enjeux selon la méthode du faisceau d'indices :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Non-respect des règles et procédures d'adoption des budgets et des comptes ; • Non-respect des mesures de redressement arrêtées par le Préfet dans le cadre du contrôle budgétaire ; • Opérations financières n'ayant pas d'intérêt pour la collectivité concernée ou en dehors de ses compétences (principe de spécialité des EPLE) ; • Absence de mandatement d'une facture exigible ; • Absence d'émission d'un titre de recette pour une créance certaine, liquide et exigible ; • Dépenses manifestement et excessivement somptuaires ; • Refus de comptabiliser les créances irrécouvrables en non valeur ; • Non-comptabilisation en charges à payer des factures en instance à la clôture de l'exercice ; • ... 	<p>Articles L. 1612-1 à L. 1612-20 du code général des collectivités territoriales (défaut d'équilibre, insincérité des prévisions budgétaires,...)</p>

[Sommaire](#)

[Informations](#)

[Achat public](#)

[Le point sur ...](#)