FICHE 8

L'AGENT COMPTABLE

I.	L'AGENT COMPTABLE _____	54
	1 - Les missions	
	2 - Les obligations	
	3 - Les responsabilités	
II.	LE RÉGISSEUR D'AVANCES ET DE RECETTES _____	56

L'agent comptable d'un EPLE est un fonctionnaire de l'État, nommé par le ministre de l'Éducation nationale après information préalable de la collectivité de rattachement (art. L. 421-15 du Code de l'éducation) modifiée). Ce fonctionnaire appartient aux corps de catégorie A de l'administration scolaire et universitaire (conseillers ou attachés). Il est soumis aux obligations réglementaires inhérentes à sa qualité de comptable public (serment, cautionnement, hypothèque légale).

Les fonctions d'agent comptable sont distinctes de celles d'ordonnateur (art. 3 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962) et sont incompatibles entre elles (art. 20 du décret précité). C'est ainsi que les conjoints des ordonnateurs ne peuvent être comptables des organismes publics auprès desquels lesdits ordonnateurs exercent leurs fonctions. Le non-respect de cette incompatibilité peut conduire à constater une gestion de fait.

Le comptable doit être distingué du gestionnaire. Cependant, une particularité des EPLE tient à ce que l'agent comptable occupe souvent les fonctions de gestionnaire de l'établissement. C'est ainsi que les CASU exercent les fonctions d'agent comptable et de gestionnaire dans l'établissement où ils sont affectés (art. 44 décret n° 83-1033 du 3 décembre 1983).

Pour les aider dans leurs tâches, les agents comptables peuvent désigner des régisseurs d'avances et/ou de recettes habilités à manier des fonds publics (paiement de certaines dépenses ou à encaisser certains produits) ; la responsabilité pécuniaire des comptables s'étend à la gestion des régisseurs qui leur sont rattachés.

I. L'AGENT COMPTABLE

1 - LES MISSIONS DE L'AGENT COMPTABLE

Ces missions sont détaillées dans les articles 11, 12 et 13 du règlement général de la comptabilité publique (décret du 29 décembre 1962 déjà mentionné), sur le fondement de l'article 60-1 de la loi du 23 février 1963.

1. L'agent comptable de l'EPLE est chargé :

- de la prise en charge et du recouvrement des ordres de recettes qui lui sont remis par le chef d'établissement, ordonnateur, des créances constatées par un contrat ou un titre de propriété, ainsi que de l'encaissement des droits et des recettes que l'établissement est habilité à recevoir, tel que :
- la contribution des familles aux dépenses de demi-pension et d'internat ;
- du paiement des dépenses, sur ordre émanant de l'ordonnateur ;
- de la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés à l'établissement ;
- du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilité ;
- de la tenue de la comptabilité générale ;
- de la conservation des pièces justificatives des opérations et des documents de comptabilité ;

- de la préparation du compte financier que l'ordonnateur soumet à l'approbation du conseil d'administration de l'établissement (constat de l'exécution du budget).

L'agent comptable est, par ailleurs, tenu d'exercer un certain nombre de contrôles (circulaire du 28 mars 1988 § 424) :

- en recettes, il vérifie l'autorisation de percevoir, la mise en recouvrement des recettes de l'établissement et la régularité des éventuelles réductions et annulations des ordres de recettes, comme par exemple la remise de principe d'internat ;
- en dépenses, il contrôle la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué ; il s'assure de la disponibilité des crédits ; il vérifie l'exacte imputation des dépenses aux chapitres budgétaires qu'elles concernent ; il contrôle la validité de la créance et le caractère libératoire du règlement ;
- en matière patrimoniale il contrôle la conservation des biens, droits, privilèges et hypothèques ;
- s'y ajoute le contrôle de la comptabilité matière de l'établissement et de celle des objets manufacturés et matières d'œuvre des ateliers, tenues par le gestionnaire.

L'agent comptable ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions de l'ordonnateur (1).

Mais, lorsque le contrôle de régularité décrit précédemment le justifie, il a la possibilité de suspendre le paiement en motivant cette suspension.

(1) CE, 5 février 1971, ministère de l'Économie et des Finances c/sieur Balme.

La décision de suspension de paiement est notifiée à l'ordonnateur, qui peut requérir le comptable de payer, par un ordre de réquisition. Cet ordre est alors notifié à la chambre régionale des comptes par le trésorier payeur général territorialement compétent et engage la responsabilité de l'ordonnateur (art. 15 de la loi 2 mars 1982 modifiée).

Toutefois, l'agent comptable n'est pas tenu de déférer à l'ordre de réquisition dans les cas où :

- les disponibilités sont insuffisantes ;
- les dépenses sont ordonnancées sur des crédits irrégulièrement ouverts, insuffisants ou ne correspondant pas à l'imputation budgétaire ;
- il y a absence totale de service fait ;
- le caractère libératoire du règlement fait défaut.

Dans le cadre d'un groupement comptable, l'agent comptable exerce toutes ces attributions à l'égard de chacun des établissements placés sous sa responsabilité. Il est informé sans délai du budget et des décisions modificatives adoptés par un établissement du groupement dont il a la charge. Il participe de droit, avec voix consultative, aux conseils d'administration des établissements du groupement, chaque fois que l'ordre du jour appelle une question de nature financière (circulaire interministérielle du 28 mars 1988, § 2.2.2.2.).

2 - LES OBLIGATIONS DE L'AGENT COMPTABLE

2. En raison de sa responsabilité pécuniaire personnelle (cf. § 3 ci-après), l'agent comptable est tenu de constituer des garanties avant son entrée en fonctions (art. 17 du décret du 29 décembre 1962). Cette constitution de garanties consiste en :

- un cautionnement, fourni par une association de cautionnement mutuel, à laquelle le comptable adhère ;
- une hypothèque légale du Trésor sur ses biens immeubles ainsi que sur ceux acquis par son conjoint depuis sa nomination comme comptable.

L'agent comptable est tenu de prêter un serment professionnel devant le juge des comptes dont il est justiciable (art. 17 du décret du 29 décembre 1962), c'est-à-dire, dans le cas particulier de l'EPL, devant la chambre régionale des comptes dans le ressort de laquelle se trouve l'établissement. Par cette prestation de serment, l'agent comptable jure de s'acquitter de ses fonctions avec probité et fidélité et de se conformer aux lois et règlements qui ont pour objet d'assurer l'inviolabilité et le bon emploi des fonds publics (instruction générale du 16 août 1966).

Les garanties constituées et le serment prêté, l'agent comptable peut être installé dans son poste. Cette formalité incombe au chef d'établissement qui établit un procès-verbal au vu de l'acte de nomination ou d'affectation de l'intéressé, du procès-verbal de prestation de serment et de la justification de la démarche engagée par l'intéressé auprès d'un organisme de cautionnement mutuel.

La remise de service constitue le corollaire de l'installation, pour l'agent comptable sortant. Une note de service du 15 janvier 1987 (n° 87-16) donne un modèle de procès-verbal de remise de service. L'installation et la remise de service doivent avoir lieu simultanément. Le comptable sortant et le comptable entrant, le chef d'établissement et le représentant du TPG doivent être présents lors de cette formalité. Ils peuvent toutefois désigner des mandataires pour les représenter.

Le règlement général de la comptabilité publique exige que les comptables soient accrédités auprès des ordonnateurs dont les opérations sont assignées sur la caisse du comptable (art. 17 du décret du 29 décembre 1962). L'accréditation comporte la notification de la nomination du comptable et la signification de sa signature, conformément à l'instruction générale du 16 août 1966.

3 - LES RESPONSABILITÉS DE L'AGENT COMPTABLE

3. L'agent comptable est soumis au régime disciplinaire de droit commun de la fonction publique. De même, sa responsabilité civile et pénale peut être engagée comme pour tout fonctionnaire, à raison de faits commis dans ou à l'occasion de ses fonctions.

L'agent comptable est également assujéti à un autre régime de responsabilité, qui tient à la particularité des fonctions qu'il exerce : le maniement et la conservation des deniers publics. Il est en effet pécuniairement et personnellement responsable des opérations lui incombant, dans le cadre de ses missions décrites ci-dessus (art. 19 du décret du 29 décembre 1962).

La mise en jeu de la responsabilité pécuniaire

4. Cette responsabilité se trouve engagée dès lors que des recettes n'ont pas été recouvrées ou que des dépenses ont été irrégulièrement payées. Elle est établie de manière objective, par des constatations de fait et des qualifications de droit, sans qu'il soit besoin d'apprécier le comportement personnel du comptable.

La responsabilité pécuniaire de l'agent comptable ne peut être mise en jeu que par le ministre de l'Éducation nationale ou la chambre régionale des comptes (art. 60-V de la loi du 23 février 1963).

La procédure se déroule en deux temps : le comptable est sommé de régulariser la situation de son poste comptable. Cette sommation prend la forme d'un ordre de versement si l'origine est administrative (procédure amiable) ou d'une injonction si elle émane de la chambre régionale des comptes (jugement provisoire). Si le comptable n'a pas déféré à la sommation qui lui a été faite, il est constitué en débet, soit par arrêté ministériel, soit par décision du juge des comptes (jugement définitif susceptible d'être déféré en appel devant la Cour des comptes, la voie de l'appel n'étant pas suspensive, sauf sursis à exécution ordonné par la Cour).

Pendant un délai de 15 jours, le comptable peut solliciter du ministre chargé du budget un sursis au versement qui lui est demandé. Le ministre dispose d'un mois pour statuer, délai au delà duquel le sursis est réputé accordé (circulaire interministérielle du 12 juin 1992, § I.1.1.1.1., avant dernier alinéa).

Le recouvrement du débet est assuré pour le compte de l'établissement par le trésorier payeur général territorialement compétent.

Les procédures d'exonération

5. En premier lieu, l'agent comptable entrant en fonctions dans un nouveau poste dispose d'un délai de six mois pour formuler des réserves écrites motivées sur la situation de son poste (art. 17 du décret du 29 septembre 1964). Si aucune réserve n'est émise, la responsabilité du comptable entrant se substitue à celle du sortant (1).

En second lieu, l'ordre de réquisition de l'ordonnateur exonère le comptable de toute responsabilité.

Enfin, l'agent comptable mis en débet peut obtenir une remise gracieuse du ministre chargé du budget (art. 60-IX 2ème al. de la loi du 23 février 1963 précitée). Sa demande doit s'appuyer sur des considérations de fait relatives à sa situation personnelle (familiale ou tenant à des difficultés particulières de gestion), de nature à démontrer sa bonne foi (circulaire interministérielle du 12 juin 1992 § I.1221). La décision du ministre est subordonnée à l'avis conforme du conseil d'administration de l'établissement (un vote est nécessaire).

II. LE RÉGISSEUR D'AVANCES ET DE RECETTES

6. Des administrateurs, désignés par les comptables, peuvent être chargés de recouvrer des recettes ou de payer certaines dépenses pour le compte des comptables (art. 18 du décret du 29 décembre 1962). Cette désignation doit recevoir l'agrément de l'agent comptable.

La responsabilité pécuniaire des comptables s'étend aux actions ou aux omissions des agents placés sous leur autorité ou sous leur surveillance (art. 60-III de la loi du 23 février 1963). Les agents comptables sont donc responsables de la gestion des régisseurs de recettes ou d'avances qui leur sont rattachés. Cette responsabilité demeure, même si l'agent comptable démontre qu'il a exercé les contrôles normalement requis (1).

La seule exonération possible consiste pour l'agent comptable à demander au ministre chargé du budget une décharge de responsabilité (art. 6 du décret du 29 septembre 1964). Cette décharge peut être demandée lorsque le comptable a été empêché de satisfaire à ses obligations par des circonstances de force majeure. La décision favorable du ministre décharge rétroactivement le comptable de sa responsabilité pécuniaire. Cette décision n'est pas soumise au contrôle du juge des comptes.

Le régisseur de recettes et d'avances n'est pas pour autant exonéré de toute responsabilité.

Chargé de manipuler des deniers publics, il est pécuniairement et personnellement responsable de la garde et de la conservation des fonds et valeurs qu'il recueille ou qui lui sont avancés par le comptable, du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités, de la conservation des pièces justificatives ainsi que de la tenue de la comptabilité des opérations (art. 1^{er} du décret du 15 novembre 1966). La responsabilité du régisseur est engagée, dès lors qu'un déficit en deniers ou en valeurs est constaté ou qu'une dépense a été irrégulièrement payée.

La procédure administrative de l'ordre de versement et de l'arrêté de débet est applicable au régisseur. Cet ordre de versement est émis par le chef de l'établissement auprès duquel le régisseur est placé, sur proposition du comptable assignataire. Le régisseur mis en débet peut obtenir, soit la décharge totale ou partielle de sa responsabilité, soit la remise gracieuse par le ministre chargé du budget (1). Sa demande est transmise avec l'avis du chef d'établissement - qui doit en avoir préalablement délibéré en conseil d'administration - et celui de l'agent comptable (circulaire interministérielle du 12 juin 1992, § II.2.3.).

(1) CE, 23 juin 1989, ministre du Budget c/Vèque.

Les sommes allouées en décharge de responsabilité ou en remise gracieuse sont supportées par le budget de l'EPL.

Textes de référence

- Loi n° 63-156 du 23 février 1963 - art. 60 - Responsabilité des comptables publics (RLR 300-4).
- Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée - Droits et libertés des communes, des départements et des régions - art. 15.
- Code de l'éducation, art. L. 421-15.
- Décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié - Règlement général de la comptabilité publique (RLR 300-0).
- Décret n° 64-1022 du 29 septembre 1964 modifié - Constatation et apurement des débits des comptables publics et assimilés (RLR 300-4).
- Décret n° 66-850 du 15 novembre 1966 modifié - Responsabilité personnelle et pécuniaire des régisseurs (RLR 332-1D).
- Décret n° 83-1033 du 3 décembre 1983 modifié - Statut des personnels de l'administration scolaire et universitaire (RLR 622-5a).
- Décret n° 85-924 du 30 août 1985 modifié - Organisation administrative et financière des EPLE (RLR 520-0).
- Instruction générale du 16 août 1966 - Organisation du service des comptables publics (RLR 300-4).
- Arrêté du 11 octobre 1993 relatif aux régies d'avances et de recettes (RLR 364-6).
- Note de service n° 87-016 du 15 janvier 1987 - Obligations des agents comptables des EPLE (RLR 361-0b).
- Circulaire interministérielle n° 88-79 du 28 mars 1988 - Organisation économique et financière des EPLE.
- Circulaire interministérielle n° 92-650 du 12 juin 1992 relative à la constatation et à l'apurement des débits des agents comptables et régisseurs des EPLE.
- Note de service n° 92-294 du 13 octobre 1992 - Mise en jeu de la responsabilité pécuniaire des agents comptables et des régisseurs des EPLE (RLR 361-0b).

(1) CE, 6 novembre 1981, ministre du Budget c/Rispail et autres.