



académie d'aix-marseille

Division des moyens et des établissements

DME/13-607-4 du 23 septembre 2013

SERVICE DE RESTAURATION ET D'HEBERGEMENT- GESTION DE FAIT.

Destinataires : Mesdames et Messieurs les chefs d'établissements,
Mesdames et Messieurs les adjoints –gestionnaires,
Mesdames et Messieurs les agents comptables d'EPL

Dossier suivi par : Chantal KAMARUDIN - Bureau du contrôle budgétaire et financier des lycées
Tél : 04 42 91 72 88

Le ministère nous signale un cas de gestion de fait décelé dans un EPLE. Cette situation a été mise en évidence lors d'un contrôle instruit par la chambre régionale des comptes d'Aquitaine Poitou-Charentes.

Le rapport d'instruction du juge et celui du procureur financier mettent en cause les ordonnateurs, les adjoints gestionnaires et les agents comptables successifs. Ces derniers n'ont pas enregistré dans les comptes de l'établissement les opérations liées à l'attribution de chèques cadeaux et points de fidélité offerts par certaines entreprises au chef de cuisine en échange de commandes de denrées pour la restauration collective.

A l'étude du dossier, il apparaît également d'autres difficultés, notamment, que les commandes de denrées n'étaient pas formalisées et ne faisaient pas l'objet d'un engagement juridique validé par l'ordonnateur. La pratique des délégations était en outre mal sécurisée.

Afin de se prémunir des risques juridiques et des sanctions de divers ordres encourues, les ordonnateurs, adjoints gestionnaires et agents comptables d'EPL veilleront à suivre les recommandations contenues dans la circulaire ministérielle jointe.

Signataire : Didier Lacroix, Secrétaire Général de l'Académie d'Aix-Marseille



MINISTÈRE
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
ET DE LA RECHERCHE

Paris le 09 SEP. 2013

Le ministre de l'éducation nationale

à

Mesdames les rectrices et
Messieurs les recteurs

Secrétariat général

Direction
des affaires financières

Sous-direction
du budget de la mission
« enseignement scolaire »

Bureau de
la réglementation comptable
et du conseil aux EPLE

DAF A3

n° 13 - 145

Affaire suivie par
Serge Aguiléra
Téléphone
01 55 55 34 68
Télécopie
01 55 55 18 63
Courriel
serge.aguilera
@education.gouv.fr

<http://idaf.plejade.education.fr>
Menu : EPLE

110 rue de Grenelle
75357 Paris SP 07

Objet : comptabilité de fait concernant la gestion de commandes alimentaires

Mon attention a été appelée sur plusieurs cas de chefs d'établissement et d'adjoints gestionnaires susceptibles être déclarés comptables de fait par le juge financier pour ne pas avoir enregistré dans les comptes de leur établissement des opérations liées à des avantages offerts par certaines entreprises au chef de cuisine en échange de commandes de denrées.

Il semble que ces pratiques des fournisseurs, qui consistent à attribuer aux EPLE sous certaines conditions des chèques cadeaux, des points de fidélité permettant l'acquisition de cadeaux et autres avantages en nature soient largement répandues. C'est pourquoi je souhaite vous alerter sur les risques juridiques qu'elles génèrent et vous rappeler la réglementation en vigueur, ainsi que le dispositif de prévention et de contrôle qu'il convient de mettre en place afin de mieux les maîtriser.

1- Les risques encourus dans le cas d'espèce

Le cas qui m'a été soumis concernait un chef de cuisine qui bénéficiait de tels avantages liés à des commandes de denrées alimentaires.

Bien que la gestion de fait ait été initiée par le chef cuisinier qui, ne bénéficiant pas du titre de régisseur de recettes, ne pouvait en aucun cas détenir ou manier des valeurs destinées à l'EPLE, on rappellera que le juge du compte a également mise en jeu la responsabilité des adjoints gestionnaires, des comptables et des ordonnateurs successifs concernés par cette affaire.

Il a en effet considéré qu'en l'absence de tout contrôle ou de toute surveillance et ce malgré leur position hiérarchique, ceux-ci ont laissé prospérer une pratique empêchant l'EPLE d'être destinataire des bons, chèques-cadeaux et autres valeurs.

La gestion de fait n'est pas la seule infraction en pareilles circonstances. On rappellera que le fait pour tout personnel de l'EPL de bénéficier de primes ou d'avantages équivalents, risque notamment d'être qualifié par le juge pénal de :

- corruption passive (article 432 -11 du code pénal) :

« Est puni de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public, de solliciter ou d'agréer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour elle-même ou pour autrui :

1° Soit pour accomplir ou avoir accompli, pour s'abstenir ou s'être abstenue d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat ;

2° Soit pour abuser ou avoir abusé de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable».

- du délit d'octroi d'avantages injustifiés ou délit de favoritisme (article 432-14 du code pénal) :

« Est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30000 euros d'amende le fait par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public ou exerçant les fonctions de représentant, administrateur ou agent de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des sociétés d'économie mixte d'intérêt national chargées d'une mission de service public et des sociétés d'économie mixte locales ou par toute personne agissant pour le compte de l'une de celles susmentionnées de procurer ou de tenter 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 ».

On rappellera que le délit de favoritisme est sanctionné **même s'il n'a pas été commis de façon intentionnelle**

2 - La nécessité d'une délégation de signature conforme à la réglementation, dans la procédure comme dans le choix du délégataire, afin d'éviter la qualification de gestion de fait

Afin d'éviter une situation de gestion de fait, on se reportera au § 1.1.2.3.2 de l'instruction codificatrice M9.6 relative au cadre budgétaire et comptable des EPL qui précise que :

« Conformément à l'article R421-13 du code de l'éducation, le chef d'établissement peut déléguer sa signature, y compris pour l'exercice des fonctions d'ordonnateur, à l'un de ses adjoints.

La délégation de signature est nominative et doit définir précisément l'étendue des compétences déléguées ; elle a pour objectif de décharger le délégant d'une partie de sa tâche matérielle et ne fait pas perdre à son auteur l'exercice de sa compétence ; elle prend fin lorsque le chef d'établissement ou le délégataire quitte ses fonctions.

L'acte portant délégation doit être publié pour être exécutoire.].....[

La délégation au gestionnaire qui assure les fonctions d'agent comptable ne pourra inclure la signature des documents liés à la phase d'ordonnancement (bordereaux de mandats, des ordres de reversements, des ordres de recettes et d'annulation de recettes et des ordres de paiement de l'ordonnateur - compte 4668, etc.) afin de respecter le principe de la séparation ordonnateur – comptable ».

Concernant cette dernière disposition, on rappellera que l'adjoint gestionnaire qui remplit également la mission d'agent comptable pourra néanmoins recevoir délégation pour signer les bons de commande émis à la suite d'une décision préalable d'engagement de l'ordonnateur à savoir :

- les marchés publics ou groupements de commandes,
- les contrats notamment de sécurité et/ou de maintenance,
- les conventions diverses.

Ainsi, l'acte de délégation devra spécifier que ces dispositions ne s'appliquent qu'aux bons de commande ayant fait l'objet d'un engagement préalable de l'ordonnateur dans les conditions définies ci-dessus. S'agissant d'une délégation spécifique, il serait utile d'y joindre la copie des divers marchés, groupements de commandes, contrats ou conventions agréés par l'ordonnateur et autorisant la signature de l'agent comptable.

Il est en outre important de rappeler que :

- le menu ne pouvant être considéré comme un engagement préalable, les commandes alimentaires qui s'y rattachent doivent faire l'objet de bons de commande signés par l'ordonnateur,
- dans le cadre d'une délégation, les bons de commande de denrées alimentaires ne peuvent être signés que par le délégataire en titre au sens de l'article R421-13 précité, ce qui exclut de fait le cuisinier ou l'agent chef magasinier.

3- La sécurisation de la procédure et la mise en œuvre d'un contrôle efficace

Si l'attribution de chèques cadeaux et de cartes de fidélité n'est pas en soi illégale, ce mécanisme est source d'insécurité juridique pour l'EPL. En effet, comme nous l'avons notamment précisé au point 1, ces avantages peuvent :

- être aisément détournés au profit d'un tiers en cas de contrôle inexistant ou insuffisant (ce qui est avéré dans les affaires qui m'ont été signalées),

- contrevenir aux principes de l'égalité de la commande publique et du droit à la concurrence.

Par ailleurs, ils sont souvent compensés de manière occulte par une majoration du prix de facturation, ce qui rend le bénéfice en faveur de l'établissement plus que relatif. C'est pourquoi à mon sens ces pratiques commerciales sont à proscrire dans le cadre des EPLE.

En revanche, rien ne s'oppose à ce que l'EPLE bénéficie de ristournes, rabais ou réductions de prix qui, conformément aux dispositions de l'article L.441-6 du code de commerce, devront figurer sur les factures ce qui constitue un gage de transparence et une garantie contre les démarches frauduleuses. On rappellera toutefois, que l'article 14 de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) n° 2010-874 du 27 juillet 2010 modifiant les dispositions du code de commerce **prohibe dorénavant toute remise, rabais, ou ristourne pour l'achat de fruits et légumes frais.**

Afin de préserver les intérêts de l'établissement et la sécurité juridique des personnels concernés, vous pourrez conseiller dès à présent aux ordonnateurs et aux adjoints gestionnaires de procéder à un contrôle des procédures des commandes alimentaires actuellement en vigueur dans leur établissement. Ils s'attacheront notamment à s'assurer :

- que les commandes sont passées par écrit et font l'objet de bons de commande, produits le cas échéant par le chef de cuisine, mais obligatoirement vérifiés et signés par l'ordonnateur ou son délégataire en titre,
- de la conformité des factures aux tarifs en vigueur et aux bons de commandes,
- de la mise en place et de l'utilisation d'outils de gestion permettant d'évaluer pour chaque fournisseur le volume des commandes effectuées hors groupement de commande afin de mettre en place une procédure adaptée aux montants considérés,

Il conviendra en outre de pratiquer des contrôles périodiques et inopinés afin de vérifier et de sécuriser les procédures d'achat de l'établissement, et notamment celles relatives aux denrées alimentaires. On pourra à ce propos s'inspirer des préconisations du § 2133 « Le contrôle interne comptable et financier » de l'IC M9.6 précitée.

Je vous remercie de bien vouloir communiquer largement ces informations aux chefs d'établissement, aux agents comptables et aux adjoints gestionnaires des EPLE de votre académie.

Pour le Ministre de l'Éducation nationale,
Le Directeur des affaires financières empêché,
Le Chef de service, Adjoint au Directeur

Pierre-Laurent SIMONI