



Jugement n° 2020-0023

Audience publique du 16 décembre 2020

Prononcé du 18 janvier 2021

**Communauté d'agglomération Le Grand
Périgueux**

(024 024 903)

(Département de la Dordogne)

Centre des finances publiques de Périgueux
municipale

Exercices 2015 à 2017

**République Française
Au nom du peuple français**

La chambre,

Vu le réquisitoire n° 2020-0016 du 30 juin 2020, par lequel le procureur financier a saisi la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine en vue de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de MM. Fabrice X... et Jean-Louis Y..., respectivement comptables de la communauté d'agglomération Le Grand Périgueux du 1^{er} janvier 2015 au 1^{er} octobre 2017 et du 2 octobre 2017 au 31 décembre 2017, pour une présomption de charge unique au titre d'opérations relatives aux exercices 2015 à 2017, notifié le 8 juillet 2020 à M. Fabrice X..., le lendemain à M. Jean-Louis Y... et le 18 août 2020 à l'ordonnateur ;

Vu les comptes des exercices 2015 et 2016, rendus en qualité de comptable de la communauté d'agglomération Le Grand Périgueux par M. Fabrice X... ainsi que les comptes de l'exercice 2017 rendu en la même qualité par M. Jean-Louis Y... ;

Vu le code des juridictions financières, notamment ses articles L. 211-1, L. 242-4, R. 212-15, R. 212-16, R. 242- 4 et suivants ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment l'article D. 1617-19 ;

Vu l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 modifiée ;

Vu le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;

Vu l'arrêté du ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget, du 25 juillet 2013 portant application du premier alinéa de l'article 42 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et encadrant le contrôle sélectif de la dépense ;

Vu l'arrêté du 9 décembre 2014 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M 14 ;

Vu l'arrêté n° 2019-39 en date du 19 décembre 2019 relatif aux attributions des sections et des formations délibérantes ;

Vu la décision du 3 juillet 2020 par laquelle le président de la deuxième section de la chambre régionale des comptes a désigné M. Laurent Bourgin, premier conseiller, en tant que magistrat chargé de l'instruction ;

Vu le rapport de M. Laurent Bourgin, premier conseiller ;

Vu les conclusions du procureur financier ;

Vu l'ensemble des pièces du dossier ;

Entendus lors de l'audience publique du 16 décembre 2020, M. Laurent Bourgin, premier conseiller, en son rapport, M. Charles Moynot, procureur financier, en ses conclusions ; les comptables mis en cause et l'ordonnateur n'étant ni présents ni représentés ;

Après en avoir délibéré hors la présence du rapporteur et du procureur financier ;

Sur la présomption de charge unique soulevée sur les exercices 2015 à 2017 à l'encontre de MM. Fabrice X... et Jean-Louis Y...

Considérant qu'à compter du 1^{er} janvier 2015 la communauté d'agglomération Le Grand Périgueux est devenue compétente pour la gestion de l'aéroport de Périgueux-Bassillac et s'est substituée à ce titre à la commune de Périgueux pour l'exploitation de la ligne aérienne Périgueux-Paris (Orly), que la commune avait déléguée à la société Twin Jet aux termes d'un contrat portant délégation de service public de transport aérien pour une durée de trois ans, signé le 18 décembre 2014 ;

Considérant que par le réquisitoire susvisé, le procureur financier a saisi la chambre au motif que les deux comptables successifs de la communauté d'agglomération Le Grand Périgueux auraient payé des mandats correspondant à des soldes annuels de compensation financière au profit de la société Twin Jet sans disposer des pièces justificatives requises par la réglementation applicable ; qu'il s'agit des mandats n° 455 de 2015 et 462 de 2016 pour un montant de 189 236,40 euros chacun, sur la gestion de M. Fabrice X... et du mandat n° 467 de 2017 pour un montant de 188 662,83 euros, pris en charge au cours de la gestion de M. Jean-Louis Y... ;

Considérant que M. Fabrice X... n'a produit aucune observation au cours de la procédure d'instruction ; que M. Y..., dans sa réponse du 7 août 2020, a fait valoir que le mandat n° 467 de 2017 était un mandat de rattachement de charges qui a été annulé le 8 mars 2018 ; qu'en conséquence, ces écritures n'ont entraîné aucun mouvement de trésorerie ; qu'en outre, un mandat n° 64 de 2018 aurait permis le paiement de la même somme, au vu de la facture n° 1801.049 émise par la société Twin Jet le 31 janvier 2018 ;

Considérant que l'ordonnateur a répondu par un courrier du 30 juillet 2020, enregistré le 3 août suivant, en produisant le contrat de délégation de service public, l'avenant n° 1 de prolongation de ce contrat, le protocole d'accord transactionnel relatif aux pénalités et la délibération afférente ;

Sur l'existence du manquement

Considérant qu'en vertu des dispositions du 2^e alinéa du I de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 modifiée : « *les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer en matière [...] de dépenses [...] dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique* » ; qu'en application de l'article 19 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique : « *Le comptable public est tenu d'exercer le contrôle : / (...) 2° S'agissant des ordres de payer : / (...) d) De la validité de la dette dans les conditions prévues à l'article 20 ; (...)* » ; qu'aux

termes de l'article 20 de ce décret : « *Le contrôle des comptables publics sur la validité de la dette porte sur : / (...) 2° L'exactitude de la liquidation ; / (...) 5° La production des pièces justificatives ; / (...)* » que selon l'article 38 du même décret : « *Sans préjudice des dispositions prévues par le code général des collectivités territoriales et par le code de la santé publique, lorsqu'à l'occasion de l'exercice des contrôles prévus au 2° de l'article 19 le comptable public a constaté des irrégularités ou des inexactitudes dans les certifications de l'ordonnateur, il suspend le paiement et en informe l'ordonnateur. Ce dernier a alors la faculté de requérir par écrit le comptable public de payer.* » ;

Considérant que l'annexe I visée à l'article D. 1617-19 du CGCT, dans ses versions successives applicables aux exercices concernés, prévoit pour le paiement des dépenses relatives aux délégations de service public, à la rubrique 542 – « Délégation de service public » jusqu'en 2015 puis à la rubrique 43- « 431 Pièces générales » à compter de l'exercice 2016, que le comptable public doit notamment exiger le contrat et, le cas échéant, le cahier des charges ainsi que les pièces justificatives prévues par le contrat lui-même ;

Considérant que l'article 6 du contrat portant délégation de service public stipule que la compensation financière correspond à la différence entre les dépenses réelles hors taxes d'exploitation du service et les recettes commerciales hors taxes procurées par celui-ci ; que « *sur la base du décompte financier annuel et des autres documents justificatifs joints à celui-ci, mentionnés à l'article 7 ci-dessous (...) / La détermination du montant de compensation financière à verser au transporteur [Twin Jet] donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal signé des cocontractants ou de leurs représentants* » ; que l'article 7 relatif aux modalités de versement de la compensation financière précise que les paiements sont effectués par la commune sous forme d'acomptes et de soldes ; que pour ces derniers la demande du transporteur, effectuée pour chaque année d'exploitation, doit être « *accompagnée d'un décompte annuel indiquant la compensation financière due pour l'année d'exploitation en cause, calculée sur la base des recettes et dépenses réelles, et précisant les sommes déjà versées à titre d'acomptes* » ; que s'ensuit une liste des documents justificatifs à joindre à ce décompte composée d'un compte analytique du transporteur relatif à la liaison et à la période considérées, un document établi par le commissaire aux comptes du transporteur attestant que ce compte analytique est conforme aux comptes analytiques globaux, d'une annexe explicative précisant le détail et les modalités d'affectation à la liaison de chaque poste de coûts ; qu'est enfin précisé que « *le solde ne pourra être versé qu'après la signature des procès-verbaux prévus aux articles 5 et 6 ci-dessus* » ;

Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que les mandats n° 455 de 2015 et n° 462 de 2016 étaient dépourvus de pièce justificative lors de leur paiement ; que M. Fabrice X..., qui n'a pas présenté d'observation, doit être regardé comme ne contestant pas cette situation ; que ni l'avenant n° 1 de prolongation de la durée du contrat, ni le protocole d'accord transactionnel conclu entre la communauté d'agglomération Le Grand Périgueux et la société Twin Jet, relatif à l'application de pénalités prévues à l'article 9.2.1 de la convention initiale, produits par l'ordonnateur, ne peuvent valoir pièce justificative des mandats en cause, dès lors que ces documents ne correspondent pas à ceux exigés par les articles 6 et 7 du contrat de délégation de service public pour le versement du solde annuel de la compensation financière au profit du transporteur ;

Considérant qu'il en résulte que les mandats n° 455/2015 et n° 462/2016 étaient dépourvus de pièce justificative lors de leur paiement ; que, par suite, il appartenait à M. Fabrice X... d'en suspendre le paiement, en application de l'article 38 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique précité, jusqu'à ce que l'ordonnateur produise les pièces justificatives requises par la nomenclature ; que M. Fabrice X... doit être regardé comme ayant manqué à ses obligations de comptable public en matière de contrôle des dépenses ; qu'il s'ensuit qu'il y a lieu d'engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire au sens de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 modifiée ;

Considérant que le mandat n° 467/2017 était dépourvu de pièce justificative lors de son paiement ; que, toutefois, il ressort des pièces du dossier, et ainsi que le fait valoir M. Jean-Louis Y..., que ce mandat constituait une pièce de rattachement de charges, qui a été annulé le 8 mars 2018 ; que, par suite, le mandat n° 467/2017 n'a généré aucun flux monétaire ; qu'en raison de cette circonstance, la prise en charge de ce mandat n° 467/2017 sans pièce justificative n'est pas constitutive d'un manquement au sens des textes précités ; qu'il s'ensuit que M. Jean-Louis Y... n'a pas commis de manquement en ne suspendant pas la prise en charge du mandat n° 467/2017 ;

Sur l'existence de circonstances constitutives de la force majeure

Considérant qu'aux termes du V de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée : « *Lorsque (...) le juge des comptes constate l'existence de circonstances constitutives de la force majeure, il ne met pas en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public. / (...)* » ;

Considérant que l'existence de circonstances constitutives de la force majeure, au sens des dispositions précitées, n'est ni établie, ni même alléguée par M. Fabrice X... ;

Sur l'existence d'un préjudice financier pour la communauté d'agglomération Le Grand Périgueux

Considérant qu'aux termes du VI de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 : « *La responsabilité personnelle et pécuniaire prévue au I est mise en jeu par (...) le juge des comptes dans les conditions qui suivent. (...) / Lorsque le manquement du comptable aux obligations mentionnées au I n'a pas causé de préjudice financier à l'organisme public concerné, le juge des comptes peut l'obliger à s'acquitter d'une somme arrêtée, pour chaque exercice, en tenant compte des circonstances de l'espèce. Le montant maximal de cette somme est fixé par décret en Conseil d'Etat en fonction du niveau des garanties mentionnées au II. / Lorsque le manquement du comptable aux obligations mentionnées au I a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné ou que, par le fait du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers ou a dû rétribuer un commis d'office pour produire les comptes, le comptable a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels la somme correspondante. / (...)* » ;

Considérant que le manquement du comptable découlant de l'insuffisance de production des pièces justificatives requises doit être regardé comme n'ayant pas, en principe, causé un préjudice financier à l'organisme public concerné lorsqu'il ressort des pièces du dossier, y compris d'éléments postérieurs aux manquements en cause, que la dépense repose sur les fondements juridiques dont il appartenait au comptable de vérifier l'existence au regard de la nomenclature, que l'ordonnateur a voulu l'exposer et, le cas échéant, que le service a été fait ;

Considérant par ailleurs, que la responsabilité du comptable public est engagée du seul fait du paiement irrégulier et à concurrence de la totalité des dépenses en cause ; que le juge des comptes peut toutefois limiter le débet au montant du seul trop payé, notamment si celui-ci se déduit de la simple rectification d'un calcul de liquidation ou si le comptable fournit les éléments permettant de le déterminer ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que les pièces produites par l'ordonnateur lors de sa réponse du 30 juillet 2020 ne peuvent valoir pièces justificatives des mandats n° 455/2015 et n° 462/2016, ainsi qu'il a été dit, dès lors qu'elles ne correspondent pas aux pièces prévues par l'article 7 de la convention portant délégation de service public ; que ces pièces ne permettent pas davantage de justifier la liquidation de ces deux mandats ; qu'en particulier le protocole transactionnel porte sur l'application de pénalités, objet différent du solde de la compensation financière ; que le comptable, M. Fabrice X..., n'apporte aucun élément permettant de justifier la

liquidation des mandats en cause ; qu'il s'ensuit que le paiement de ces deux mandats par M. Fabrice X... a causé un préjudice financier à la communauté d'agglomération Le Grand Périgueux pour leur montant total, soit 189 236,40 euros chacun ;

Considérant que la prise en charge du mandat n° 467/2017 par M. Jean-Louis Y... n'étant pas constitutive d'un manquement du comptable à ses obligations, cette prise en charge, qui n'a pas entraîné de mouvement de trésorerie, n'a pas causé de préjudice financier à la communauté d'agglomération Le Grand Périgueux ;

Considérant qu'aux termes du VIII de l'article 60 modifié de la loi de finances pour 1963 : « *les débits portent intérêt au taux légal à compter du premier acte de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics* » ;

Considérant que le montant du débet concernant la gestion de M. Fabrice X..., 378 472,80 euros, est augmenté des intérêts de droit à compter du 8 juillet 2020, date de la réception par celui-ci du réquisitoire du procureur financier ;

Sur le contrôle sélectif de la dépense

Considérant que selon le IX de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, modifié : « (...) *Les comptables publics dont la responsabilité personnelle et pécuniaire a été mise en jeu dans les cas mentionnés au troisième alinéa du même VI peuvent obtenir du ministre chargé du budget la remise gracieuse des sommes mises à leur charge. Hormis le cas de décès du comptable ou de respect par celui-ci, sous l'appréciation du juge des comptes, des règles de contrôle sélectif des dépenses, aucune remise gracieuse totale ne peut être accordée au comptable public dont la responsabilité personnelle et pécuniaire a été mise en jeu par le juge des comptes, le ministre chargé du budget étant dans l'obligation de laisser à la charge du comptable une somme au moins égale au double de la somme mentionnée au deuxième alinéa dudit VI* » ; que l'article 42 du décret du 7 novembre 2012 dispose que : « *Le comptable public peut opérer les contrôles définis au 2° de l'article 19 et à l'article 20 de manière hiérarchisée, en fonction des caractéristiques des opérations relevant de la compétence des ordonnateurs et de son appréciation des risques afférents à celles-ci. A cet effet, il adapte l'intensité, la périodicité et le périmètre de ses contrôles en se conformant à un plan de contrôle établi suivant les règles fixées par arrêté du ministre chargé du budget. (...)* » ;

Considérant que pour l'exercice 2015, il résulte de l'instruction qu'un plan de contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD), validé par le Directeur départemental des finances publiques (DDFiP) de la Dordogne le 23 octobre 2015, prévoyait un contrôle exhaustif pour certaines conventions au titre du référentiel obligatoire et un contrôle par sondage de conventions, à suivi non exhaustif, dans le cadre du référentiel indicatif ; qu'il résulte de l'instruction que le mandat n° 455/2015 a été pris en charge sans aucune pièce justificative ; que le comptable, M. Fabrice X..., n'apporte aucun élément permettant de penser que la convention de délégation de service public relevait du contrôle par échantillonnage prévu dans le cadre du référentiel indicatif ; qu'au surplus, le « guide du contrôle hiérarchisé-méthodologie aménagée » publié par la DGFIP en 2014 en application de l'article 3 de l'arrêté du 25 juillet 2013 portant application du premier alinéa de l'article 42 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, applicable aux exercices 2015 et 2016, précise que les délégations de service public relèvent de la catégorie des conventions à suivi exhaustif ; qu'ainsi, le manquement découlant de la prise en charge du mandat n° 455/2015 ne résulte pas de l'application du plan de CHD de l'exercice 2015 ;

Considérant que le plan de CHD produit au titre de l'exercice 2016 est dépourvu toute date ; que, pour ce motif, celui-ci doit être regardé comme non applicable ; qu'il s'ensuit que les mandats pris en charge au cours de l'exercice 2016 étaient soumis à un contrôle exhaustif a priori ; qu'ainsi qu'il a été dit, le mandat n° 462/2016 était dépourvu de pièce justificative à l'appui de son paiement ; qu'il s'ensuit que le manquement constitué du fait de ce paiement ne résulte pas de l'application du plan de CHD pour 2016 ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que la somme mise à la charge de M. Fabrice X... ne pourra faire l'objet d'une remise gracieuse totale de la part du ministre chargé du budget ; que la somme laissée à sa charge devra être au moins égale à 3 % du montant du cautionnement du poste comptable lors des exercices en cause ; que le cautionnement étant égal à 243 000 euros pour 2015 et 2016, la somme non rémissible ne peut être inférieure à 729 euros pour chacun des débits ;

Considérant qu'en l'absence de manquement découlant de la prise en charge du mandat n° 467/2017, il n'y a pas lieu de rechercher si un tel manquement résulterait de l'application du plan de CHD applicable à l'exercice 2017 ;

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Article 1^{er} : M. Fabrice X... est constitué débiteur de la communauté d'agglomération Le Grand Périgueux pour un montant de 189 236,40 euros au titre de l'exercice 2015, augmenté des intérêts de droit à compter du 8 juillet 2020 ;

Article 2 : Pour l'application du paragraphe IX de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 modifiée au débet prononcé à l'article 1er, les règles de contrôle sélectif des dépenses doivent être considérées comme n'ayant pas été respectées ;

Article 3 : M. Fabrice X... est constitué débiteur de la communauté d'agglomération Le Grand Périgueux pour un montant de 189 236,40 euros au titre de l'exercice 2016, augmenté des intérêts de droit à compter du 8 juillet 2020 ;

Article 4 : Pour l'application du paragraphe IX de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 modifiée au débet prononcé à l'article 3, aucune règle de contrôle sélectif des dépenses n'était applicable ;

Article 5 : La décharge de M. Francis X... ne pourra être prononcée qu'après versement des sommes fixées aux articles 1 et 3 ;

Article 6 : La chambre constate le non-lieu à charge concernant la gestion de M. Jean-Louis Y... sur l'exercice 2017, M. Jean-Louis Y... est déchargé de sa gestion du 2 octobre au 31 décembre 2017.

Fait et jugé par M. Yves Roquelet, président de section de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine, président de séance, Mme Josiane Dubreuil, première conseillère et MM. Damien Georg, Hervé Bourdarie et Christophe Gautier, premiers conseillers.

En présence de M. Jean-Pierre Rolland, greffier de séance.

Jean-Pierre Rolland,
Greffier de séance

Yves Roquelet
Président de séance

En conséquence, la République française mande et ordonne à tous huissiers de justice, sur ce requis, de mettre ledit jugement 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.

Certifié conforme à l'original,
Le secrétaire général

Olivier Julien

En application des articles R. 242-14 à R. 242-16 du code des juridictions financières, les jugements prononcés par la chambre régionale des comptes peuvent être frappés d'appel devant la Cour des comptes dans le délai de deux mois à compter de la notification, et ce selon les modalités prévues aux articles R. 242-17 à R. 242-19 du même code. Ce délai est prolongé de deux mois pour les personnes domiciliées à l'étranger. La révision d'un jugement peut être demandée après expiration des délais d'appel, et ce dans les conditions prévues à l'article R. 242-26 du même code.