



Chambre plénière	COMMUNE DE BEAUPRÉAU-EN-MAUGES
Jugement n° 2021-016	(Département de Maine-et-Loire)
Audience publique du 29 septembre 2021	Trésorerie de Beaupréau
Prononcé du 27 octobre 2021	Exercice : 2018

République Française
Au nom du peuple français

La Chambre,

Vu le réquisitoire n° 2021-03 du 3 mai 2021, par lequel le procureur financier a saisi la chambre en vue de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X..., comptable de la commune de Beaupréau-en-Mauges, au titre d'opérations relatives à l'exercice 2018, notifié le 5 mai 2021 à M. X..., comptable mis en cause, et, le même jour, à M. Y..., maire de la commune de Beaupréau-en-Mauges, en sa qualité d'ordonnateur ;

Vu les comptes rendus en qualité de comptable de la commune de Beaupréau-en-Mauges, par M. X..., du 1^{er} janvier au 31 décembre 2018, ensemble les comptes annexes ;

Vu les justifications produites au soutien des comptes ou recueillies au cours de l'instruction ;

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

Vu le code des juridictions financières ;

Vu le code général des collectivités territoriales (CGCT) ;

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

Vu le décret n° 2012-1386 du 10 décembre 2012 portant application du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi de finances de 1963 modifié, dans sa rédaction issue de l'article 90 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 ;

Vu l'arrêté 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 le rapport de M. Yann Pavic, premier conseiller, magistrat chargé de l'instruction ;

Vu les conclusions du procureur financier ;

Vu les pièces du dossier, et notamment les réponses de M. X... enregistrées au greffe de la chambre le 13 et le 23 août 2021, et celle de M. Y..., maire de la commune de Beaupréau-en-Mauges, enregistrée au greffe de la chambre le 2 juin 2021 ;

Entendus lors de l'audience publique du 29 septembre 2021, M. Yann Pavic, premier conseiller, en son rapport, et M. Stéphane Guillet, procureur financier, en ses conclusions ; M. X..., comptable, et M. Y..., maire de la commune de Beaupréau-en-Mauges, informés de l'audience, n'étant ni présents, ni représentés ;

Entendu en délibéré M. Cyril Andriès, premier conseiller, réviseur, en ses observations ;

Sur la présomption de charge unique, soulevée à l'encontre de M. X..., pour le paiement d'une prime de responsabilité à deux agents, au titre de l'exercice 2018 :

Sur l'existence d'un manquement :

Attendu que, par le réquisitoire susvisé, le procureur financier a saisi la chambre régionale des comptes Pays de la Loire de la responsabilité encourue par M. X... à raison des paiements à deux agents communaux de la commune nouvelle de Beaupréau-en-Mauges, pour la période de janvier à décembre 2018, d'une prime de responsabilité pour un montant de 13 842,29 €, dont le détail figure en annexe, sans procéder au contrôle de la validité de la dette portant sur la production des pièces justificatives ; qu'il relevait que les mandats litigieux n'étaient appuyés que des bulletins de paye des agents bénéficiaires ; qu'il constatait que les mandats en cause n'étaient pas justifiés par les décisions requises à la rubrique 210223 « primes et indemnités » de la nomenclature des pièces justificatives des dépenses publiques locales (annexe I du CGCT) et qu'ils ne comportaient pas, au surplus, la référence à d'éventuelles pièces justificatives produites lors du premier paiement ; que la rubrique 210223 « primes et indemnités » de la nomenclature des pièces justificatives des dépenses publiques locales (annexe I du CGCT) exige la production des pièces suivantes : « 1. Décision de l'assemblée délibérante fixant la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités. 2. Décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination fixant le taux applicable à chaque agent. » ;

Attendu que le comptable, dans sa réponse, indique : « la réponse du maire [...] explique [...] clairement la situation » ; qu'il y joint deux délibérations du conseil municipal de Beaupréau-en-Mauges, celle n° 16-06-33 du 28 juin 2016, relative au régime indemnitaire des agents de la commune, et celle n° 17-06-02 du 27 juin 2017, relative à la mise en place d'un nouveau régime indemnitaire, prévoyant l'attribution de la prime de responsabilité aux emplois administratifs de direction ; qu'il a également adressé un arrêté individuel, n° 51-2005 du 7 novembre 2005 signé de l'ordonnateur de la communauté de communes du Centre Mauges aujourd'hui dissoute, attribuant une prime de responsabilité au profit d'un agent, directeur général des services, et une délibération du 20 décembre 2012, de la même communauté de communes ;

Attendu que l'ordonnateur, dans sa réponse, indique que l'assemblée délibérante de la commune nouvelle aurait décidé par délibération n° 17-12-19 du 19 décembre 2017, délibération qu'il ne joint cependant pas à sa réponse, que « peuvent être également attribuées les primes et indemnités suivantes, selon les textes en vigueur : [...] prime de responsabilité des emplois administratifs de direction » ; qu'une délibération « prise en juin 2016 indiquait la même phrase » ; qu'il en résulte que « la commune de Beaupréau-en-Mauges a donc bien instauré la prime de responsabilité » ; qu'il précise que les rémunérations des agents ont été maintenues, mais que certaines pièces justificatives ont pu être omises à l'occasion de la mise en place de la commune nouvelle de Beaupréau-en-Mauges, en raison du travail d'harmonisation et du surcroît de travail que cela a généré pour la commune et la trésorerie ; qu'antérieurement à la création de la commune nouvelle, les deux agents concernés percevaient cette prime, chacun en qualité de directeur général des services ; que depuis le départ en retraite de l'un d'eux en 2019, seul un agent perçoit encore cette indemnité ;

Attendu qu'aux termes de l'article 60 de la loi du 23 février 1963, « 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 » ; que cette responsabilité se trouve engagée « dès lors [...] qu'une dépense a été irrégulièrement payée » ; que sur ce point, l'article 19 du décret du 7 novembre 2012 susvisé prévoit que les comptables publics sont tenus 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 ». À cet égard, l'article 20 précise que ce contrôle porte notamment sur « [...] 5° La production des pièces justificatives [...] » ;

Attendu que la Haute juridiction administrative rappelle de manière constante qu'il revient au comptable d'apprécier si les pièces fournies présentent un caractère suffisant pour justifier la dépense engagée ; que pour établir ce caractère suffisant, il lui appartient de vérifier, en premier lieu, si l'ensemble des pièces requises au titre de la nomenclature comptable applicable leur ont été fournies et, en deuxième lieu, si ces pièces sont, d'une part, complètes et précises, d'autre part, cohérentes au regard de la catégorie de la dépense définie dans la nomenclature applicable et de la nature et de l'objet de la dépense telle qu'elle a été ordonnancée ; que si ce contrôle peut conduire le comptable à porter une appréciation juridique sur les actes administratifs à l'origine de la créance et s'il lui appartient alors d'en donner une interprétation conforme à la réglementation en vigueur, il n'a pas le pouvoir de se faire juge de leur légalité ; qu'enfin, lorsque les pièces justificatives fournies sont insuffisantes pour établir la validité de la créance, il appartient aux comptables de suspendre le paiement jusqu'à ce que l'ordonnateur ait produit les justifications nécessaires ;

Attendu qu'aux termes de l'article D. 1617-19 du CGCT : « Avant de procéder au paiement d'une dépense ne faisant pas l'objet d'un ordre de réquisition, les comptables publics des collectivités territoriales (...) ne doivent exiger que les pièces justificatives prévues pour la dépense correspondante dans la liste définie à l'annexe I du présent code. » ; qu'en matière de paiement de primes et d'indemnités la rubrique 210223 « primes et indemnités » de cette annexe impose au comptable d'exiger de l'ordonnateur la production des pièces suivantes : « 1. Décision de l'assemblée délibérante d'une délibération fixant la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités. 2. Décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination fixant le taux applicable à chaque agent ; que le défaut de production de l'une des pièces requises doit conduire le comptable à suspendre les paiements en application de l'article 38 du décret n° 2012- 1246 du 7 novembre 2012 ; que le paiement, en méconnaissance de ces dispositions, constitue un manquement à l'obligation du contrôle de la validité de la créance édictée à l'article 19 du décret n° 2012-1246 qui emporte le contrôle de la production des pièces justificatives prévu par l'article 20 du même décret ; que ce manquement est de nature à engager la responsabilité personnelle et comptable aux termes du I de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 modifié ;

Attendu que la délibération n° 17-06-02 du 27 juin 2017 portant « nouveau régime indemnitaire » de la commune nouvelle de Beaupréau-en-Mauges, à effet du 1^{er} juillet 2017, dont le comptable ne soutient ni ne démontre qu'elle était en sa possession au moment du paiement des mandats litigieux, ne fixe pas « le taux moyen des indemnités » prévu à la rubrique 210223 « primes et indemnités » de la nomenclature des pièces justificatives des dépenses publiques locales (annexe I du CGCT) ; que dès lors, cette délibération ne répond pas aux exigences de justification requises ; que de même, la délibération n° 16-06-33 du 28 juin 2016, produite également par le comptable, à supposer qu'elle ait été en sa possession, ce qu'il ne démontre pas, et qu'elle fût encore vigueur au jour des paiements, ne fait pas état de la prime en cause ; qu'elle n'est donc pas non plus de nature à répondre aux exigences de justification de la rubrique 210223 de la nomenclature fixée à l'annexe I l'article D. 1617-19 du CGCT précité ;

Attendu que l'instruction a permis de confirmer que le paiement de l'indemnité de responsabilité est intervenu en l'absence de décisions individuelles du maire de la commune de Beaupréau-en-Mauges, fixant le taux applicable à chaque agent, requises au point 2 de rubrique précitée de la nomenclature comptable ; que dès lors le moyen de l'ordonnateur selon lequel ces deux agents bénéficiaient de cette prime dans leurs précédentes fonctions, au sein de la commune de Beaupréau pour l'un et de la communauté de communes du Centre Mauges pour l'autre, doit être écarté ; que si en vertu des articles L. 2113-5 et L. 5111-7 du CGCT, « [...] les agents [...] conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable [...] », la mise en œuvre, le cas échéant, de ces dispositions, requiert une décision de l'ordonnateur, au cas présent celui de la commune nouvelle de Beaupréau-en-Mauges ; que dès lors, les arrêtés précités ne sont pas de nature à satisfaire aux exigences de justification de l'annexe I du CGCT ; que par suite, les décisions individuelles requises font défaut ;

Attendu que M. X... ne disposait donc pas, à l'appui des mandats en cause, de l'ensemble des pièces justificatives requises en matière de primes et indemnités par la rubrique 210223 de la liste des pièces justificatives annexées au I du CGCT ; qu'en application de l'article 38 précité du décret du 7 novembre 2012, M. X... aurait dû suspendre le paiement de ces mandats ; qu'il n'est par ailleurs ni établi ni même n'allégué de circonstances constitutives de la force majeure ;

Attendu qu'il résulte de ce qui précède, qu'en s'abstenant de suspendre les paiements en cause et d'en informer l'ordonnateur, comme le prévoit l'article 38 du décret du 7 novembre 2012 précité, M. X... a manqué à son obligation de contrôle de la validité de la dette portant sur la production des pièces justificatives, et a ainsi engagé sa responsabilité personnelle et pécuniaire pour sa gestion au titre de l'exercice 2018, pour un montant total de 13 842,29 € ;

Sur l'existence d'un préjudice financier :

Attendu qu'aux termes du VI de l'article 60 de la loi n° 63-156 modifié, « La responsabilité personnelle et pécuniaire prévue au I est mise en jeu par le ministre dont relève le comptable, le ministre chargé du budget ou le juge des comptes dans les conditions qui suivent » ; que « Lorsque le manquement du comptable (...) 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 (...). Lorsque le manquement du comptable (...) a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné (...), le comptable a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels la somme correspondante » ; qu'il appartient ainsi au juge des comptes d'apprécier si le manquement du comptable a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné et, le cas échéant, d'évaluer l'ampleur de ce préjudice ; qu'il doit, à cette fin, d'une part, rechercher s'il existait un lien de causalité entre le préjudice et le manquement à la date où ce dernier a été commis, et, d'autre part, apprécier le montant du préjudice à la date à laquelle il statue en prenant en compte, le cas échéant, des éléments postérieurs au manquement ;

Attendu que le juge des comptes vérifie, au vu des éléments qui lui sont soumis à la date à laquelle il statue, si la correcte exécution, par le comptable, des contrôles lui incombant aurait permis d'éviter que soit payée une dépense qui n'était pas effectivement due ; que le manquement du comptable à l'obligation lui incombant de la production des pièces justificatives requises doit être regardé comme n'ayant, en principe, pas 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 ;

Attendu que le comptable, dans sa réponse, estime que la commune n'a pas subi de préjudice financier ; que l'intention de l'assemblée délibérante de verser la prime de responsabilité est établie ; qu'il joint à cet effet la délibération n° 17-06-02 du 27 juin 2017 ;

Attendu que l'ordonnateur soutient que l'assemblée délibérante a bien instauré la prime de responsabilité par deux délibérations, prises en juin 2016 puis le 19 décembre 2017 ; qu'aucune pièce ne vient toutefois étayer ces affirmations ; que les rémunérations des deux agents ont été maintenues au sein de la commune nouvelle de Beaupreau-en-Mauges, en lien avec les arrêts individuels établis respectivement par le maire de la commune de Beaupréau-en-Mauges et le président de la communauté de communes du Centre Mauges ;

Attendu que la délibération du conseil municipal n° 17-06-02 du 27 juin 2017 produite à la chambre ne fixe pas le taux moyen de la prime de responsabilité ; que la délibération n° 17-12-19 du 19 décembre 2017 citée par l'ordonnateur dans sa réponse n'a pas été produite ; que des arrêtés individuels d'attribution pris par l'autorité investie du pouvoir de nomination de la commune nouvelle de Beaupreau-en-Mauges étaient nécessaires conformément à l'annexe I du CGCT ; que ces arrêtés font défaut ; que ni la volonté de la commune d'exposer la dépense ni la réalité du service fait, ne sont contestées ;

Attendu que les dépenses en cause ne reposent pas sur les fondements juridiques dont il appartenait au comptable de vérifier l'existence au regard de la nomenclature, et qu'elles sont, de ce fait, indues ; qu'il y a lieu, par conséquent, de considérer que le manquement du comptable à ses obligations de contrôle est à l'origine d'un préjudice financier pour la commune à hauteur de 13 842,29 €, au titre de l'exercice 2018 ; qu'il y a lieu de constituer M. X... débiteur de la commune de Beaupréau-en-Mauges à hauteur de cette somme ;

Attendu qu'en application du VIII de l'article 60 de la loi du 23 février 1963, ce débet portera intérêt au taux légal à compter du premier acte de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de la comptable, soit le 5 mai 2021, date à laquelle M. X... a reçu le réquisitoire du ministère public ;

Sur le respect des règles de contrôle sélectif de la dépense :

Attendu qu'en application des dispositions combinées du troisième alinéa du VI et du deuxième alinéa du IX de l'article 60 de la loi du 23 février 1963, lorsque sa responsabilité personnelle et pécuniaire est engagée pour manquement ayant causé un préjudice financier, le comptable peut obtenir du ministre chargé du budget la remise gracieuse des sommes mises à sa charge ; qu'une remise gracieuse totale ne peut être accordée qu'en cas de décès du comptable ou de respect par celui-ci des règles de contrôle sélectif des dépenses, sous l'appréciation du juge des comptes ; que dans les autres cas, le ministre doit laisser à la charge du comptable une somme minimale au moins égale au double de la somme mentionnée au deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 ;

Attendu que le comptable a produit, à l'appui à sa réponse, un plan de contrôle hiérarchisé de la dépense (validé le 29 décembre 2017 par sa hiérarchie ; que ce plan de contrôle comporte un calendrier de contrôle de la paye applicable du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2018 ; qu'il ne prévoit pas le contrôle de la prime de responsabilité ; qu'il dispose en outre que « au regard de l'analyse des risques et enjeux effectuée par le comptable, les autres éléments relatifs à la paye, non mentionnés ci-dessus, ne donnent lieu à aucun contrôle [...] » pour l'année considérée ;

Attendu que, dès lors, le comptable n'était pas tenu de contrôler la prime de responsabilité en 2018 ; qu'en application du deuxième alinéa du IX de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 modifiée, le comptable pourra ainsi bénéficier d'une remise gracieuse totale du débet prononcé à son encontre au titre de l'exercice 2018 ;

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Article 1^{er} : En ce qui concerne la présomption de charge unique à l'encontre de M. X..., au titre de l'exercice 2018

M. X... est constitué débiteur de la commune de Beaupréau-en-Mauges pour la somme de treize mille huit cent quarante-deux euros et vingt-neuf centimes (13 842,29€), augmentée des intérêts de droit à compter du 5 mai 2021.

Cette somme pourra faire l'objet d'une remise gracieuse totale du ministre.

Article 2 : La décharge de M. X..., au titre de l'exercice 2018, ne pourra intervenir qu'après constat de l'apurement du débet mis à sa charge.

Fait et jugé par M. Dominique Joubert, président de section, président de séance,
Mme Célia Jagot et M. Cyril Andriès, premiers conseillers.

En présence de Mme Sylvie Bayon, greffière de séance.

Sylvie Bayon
greffière de séance

Dominique Joubert
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.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Article 1^{er} : En ce qui concerne la présomption de charge unique à l'encontre de M. X..., au titre de l'exercice 2018

M. X... est constitué débiteur de la commune de Beaupréau-en-Mauges pour la somme de treize mille huit cent quarante-deux euros et vingt-neuf centimes (13 842,29€), augmentée des intérêts de droit à compter du 5 mai 2021.

Cette somme pourra faire l'objet d'une remise gracieuse totale du ministre.

Article 2 : La décharge de M. X..., au titre de l'exercice 2018, ne pourra intervenir qu'après constat de l'apurement du débet mis à sa charge.

Fait et jugé par M. Dominique Joubert, président de section, président de séance,
Mme Célia Jagot M. Cyril Andriès, premiers conseillers.

En présence de Mme Sylvie Bayon, greffière de séance.

Signé : Mme Sylvie Bayon, greffière de séance
 M. Dominique Joubert, 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.

**Ampliation certifiée conforme à
l'original**

**Christophe Guilbaud
Secrétaire général**

En application des articles R. 242-19 à R. 242-21 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. 242-22 à R. 242-24 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. 242-29 du même code.

ANNEXE

Prime de responsabilité payée en 2018

2018				
Mois de Paye	N° de mandat	Date d'émission	Montant prime responsabilité Agent n°1	Montant prime responsabilité Agent n°12
Janvier	123	23/01/2018	604,50 €	546,86 €
Février	690	22/02/2018	604,50 €	546,86 €
Mars	1129	23/03/2018	626,97 €	546,86 €
Avril	1736	23/04/2018	604,50 €	546,86 €
Mai	2178	23/05/2018	604,50 €	546,86 €
Juin	2814	14/06/2018	604,50 €	546,86 €
Juillet	3393	20/07/2018	604,50 €	546,86 €
Août	3977	30/08/2018	605,20 €	546,86 €
Septembre	4395	25/09/2018	605,20 €	546,86 €
Octobre	4940	24/10/2018	605,20 €	546,86 €
Novembre	5505	22/11/2018	605,20 €	546,86 €
Décembre	6081	17/12/2018	605,20 €	546,86 €
TOTAL PAR AGENT			7 279,97 €	6 562,32 €
TOTAL GENERAL			13 842,29 €	