Chambre régionale des comptes
La Réunion

Jugement n° 2021-004

Audience publique du 18 novembre 2021

Prononcé du 2 décembre 2021

CENTRE COMMUNAL D'ACTION SOCIALE DE LA POSSESSION

Poste comptable : Trésorerie du PORT

Exercices : 2016 à 2017

République Française
Au nom du peuple français

La chambre,

Vu le réquisitoire en date du 22 décembre 2020, par lequel le procureur financier a saisi la chambre régionale des comptes de La Réunion en vue de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X, comptable du centre communal d'action sociale (CCAS) de La Possession, au titre d'opérations relatives aux exercices 2016 à 2017, notifié le 30 juillet 2021 au comptable concerné et le 8 juillet 2021 à l'ordonnatrice ;

Vu les comptes rendus en qualité de comptable du CCAS de La Possession, par M. X, au titre des exercices 2016 à 2017 ;

Vu les justifications produites au soutien des comptes en jugement ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code des juridictions financières ;

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

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 le rapport de Mme Sophie Vosgien, première conseillère, magistrate chargée de l'instruction ;

Vu les conclusions du procureur financier ;

Vu les pièces du dossier ;

Vu la réponse de M. X adressée à la chambre le 17 novembre 2021 ;

Entendu lors de l'audience publique du 18 novembre 2021, Mme Sophie Vosgien, première conseillère, en son rapport, M. Didier Herry, en ses conclusions ;

Le comptable public et l'ordonnateur, informés de l'audience, n'étant ni présents ni représentés.

Entendu en délibéré M. Alexandre Gagnepain, premier conseiller, réviseur, en ses observations ;

Sur la présomption de charge unique soulevée à l'encontre de M. X au titre des exercices 2016 et 2017 :

Attendu que, par le réquisitoire susvisé, le procureur financier a saisi la chambre régionale des comptes de La Réunion de la responsabilité encourue par M. X à raison du versement d'un complément mensuel de rémunération de 400 € à un agent en contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), en l'absence de mention au contrat, pour un montant total de 4 800 € pour la période d'avril 2016 à mars 2017 ;

Attendu que, le comptable a produit à l'appui de sa réponse du 8 septembre 2021, à savoir la copie d'un avenant au contrat de l'agent, signé par la présidente du conseil d'administration du CCAS de La Possession le 22 avril 2016 et indiquant en son article 1er que celui-ci percevra à compter du 18 avril 2016 une rémunération brute mensuelle de 1 866,65 €, ainsi qu'une copie des arrêtés individuels d'attribution de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) et de l'indemnité d'exercice des missions (IEM), pris le 1er avril 2016, par délégation de la présidente, par la vice-présidente du conseil d'administration du CCAS dans le cadre du contrat de droit public à durée déterminée conclu avec cet agent pour la période du 4 au 17 avril 2016 ; que M. X fait valoir n'avoir commis aucun manquement eu égard aux pièces justificatives transmises par l'ordonnatrice ; que, dans sa réponse complémentaire du 14 septembre 2021, il précise avoir mis en place un calendrier de dates limites de dépôt des pièces justificatives des paies du mois, une liste des pièces manquantes avec demande de régularisation avant le dépôt de la paye du mois suivant ; qu'il conclut toutefois ne pouvoir garantir avoir été en possession dudit avenant avant d'avoir pris en charge le premier mandat de paye cité dans le réquisitoire susvisé ; qu'en revanche, il pouvait le garantir dès la prise en charge du mandat suivant en mai 2016 ; qu'il précise enfin, dans sa réponse du 17 novembre 2021, s'agissant de preuve de cette transmission de cette pièce, qu'elle « *est en l'occurrence impossible à fournir* » et que dans ces circonstances, il lui *« semble pouvoir bénéficier d'une présomption positive »* ;

Attendu que, dans sa réponse reçue le 13 septembre 2021, la présidente du conseil d'administration du CCAS de La Possession a produit une copie du même exemplaire de l'avenant au contrat de travail de l'agent ; que, dans la réponse complémentaire reçue le 15 septembre 2021, le directeur du CCAS précise ne pas avoir joint ledit avenant aux mandats de paye de l'agent et fait valoir que l'absence de cette pièce justificative à l'appui des mandats « *ne signifie pas (…) l'absence de la transmission et de la vérification de celle-ci* » compte tenu de « *la grande rigueur dont fait preuve la trésorerie du Port lorsqu'il s'agit du paiement des mandats émis par* [l'] *établissement et soulignée par l'ensemble des services finances et ressources humaines (…)* » ; qu'aucun élément n'est cependant produit permettant d'attester de la transmission de cette pièce au comptable préalablement à la prise en charge effective des mandats par ce dernier ;

Sur le manquement du comptable :

Attendu que, aux termes du I et du III 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 ainsi que de la conservation des pièces justificatives des opérations ;

que cette responsabilité se trouve engagée dès lors qu'une dépense a été irrégulièrement payée ; que cette responsabilité s'apprécie au moment du paiement ;

Attendu que l'article 18 du décret n° 2012-1246 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique précise que les comptables publics sont seuls chargés du paiement des dépenses sur ordre émanant des ordonnateur et de la conservation des pièces justificatives des opérations transmises par ces derniers ; que les contrôles mis à leur charge sont énumérés limitativement aux articles 19 et 20 du décret susvisé et portent sur l'exacte imputation des dépenses au regard des règles relatives à la spécialité des crédits, la disponibilité des crédits, la validité de la dette, le caractère libératoire du paiement et la qualité de l'ordonnateur ; que, s'agissant de la validité de la dette, le contrôle porte notamment sur la justification du service fait, l'exactitude de la liquidation, l'intervention des contrôles préalables prescrits par la réglementation, la production des pièces justificatives et l'application des règles de prescription et de déchéance ;

Attendu qu'il résulte de ces dispositions que, pour apprécier la validité des créances, les comptables doivent notamment exercer leur contrôle sur la production des justifications ; qu'à ce titre, il leur revient d'apprécier si les pièces fournies présentent un caractère suffisant pour justifier la dépense engagée ; que pour établir ce caractère suffisant, il leur 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 les comptables à porter une appréciation juridique sur les actes administratifs à l'origine de la créance et s'il leur appartient alors d'en donner une interprétation conforme à la réglementation en vigueur, ils n'ont pas le pouvoir de se faire juges 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 et d'en informer l'ordonnateur ;

Attendu que, le comptable doit, avant tout premier paiement de rémunération de personnel, s'assurer de disposer de l'ensemble des pièces justificatives prévu à la rubrique 2101 de l'annexe I à l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales, dont un acte d'engagement mentionnant notamment « *le grade, l'échelon, l'indice brut de traitement ou le taux horaire ou les modalités de la rémunération de l'agent* » ; qu'au point 4 de la rubrique 2101 de l'annexe 1 de l'article D. 1617-19 du même code, dans le cadre des paiements ultérieurs, un avenant au contrat de recrutement doit lui être fourni en cas de modification de la rémunération ; qu'au point 6 de la rubrique 2101 relative au premier paiement en matière de rémunération du personnel, l'ensemble des pièces exigées pour les paiements ultérieurs le sont pour les premiers paiements ; qu'un avenant devait donc bien être transmis à l'appui des paiements en cause ;

Attendu que, le contrat d'accompagnement vers l'emploi conclu le 5 avril 2016 entre le CCAS de La Possession et Mme Y, prévoyait, en son article 4, que celle-ci percevrait à compter du 18 avril 2016 « *une rémunération brute mensuelle calculée sur la base du SMIC horaire* » pour un équivalent temps plein ; que ce contrat visait la délibération du conseil d'administration du CCAS du 25 janvier 2016 autorisant sa présidente à procéder au paiement des rémunérations des agents sous CAE dans la limite de l'enveloppe de quota attribuée par les services préfectoraux pour chaque semestre de l'année 2016, sans indication quant à la rémunération des agents à recruter dans ce cadre ;

Attendu qu'un avenant au contrat susvisé a été signé par l'ordonnatrice le 22 avril 2016 pour modifier la rémunération mensuelle brute globale de Mme Y à compter du 18 avril 2016 – date de prise d'effet du contrat initial – et la fixer au montant de 1 866,65 € ; que ce montant correspondant à l'addition du montant mensuel du SMIC en vigueur en 2016 pour un

équivalent temps plein, soit 1 466,65 €, prévu à l'article 4 du contrat initial, et d'un complément de rémunération de 400 €, tel qu'il figure sur les bulletins de paye de l'intéressée pendant la période en cause ;

Attendu que, si le directeur du CCAS de La Possession fait valoir dans la réponse complémentaire reçue le 15 septembre 2021, que le passage de Mme Y d'un premier contrat à durée déterminée pour « *besoin occasionnel* » à un premier contrat aidé s'est effectué dans les mêmes conditions salariales, à savoir « *sur la base d'un salaire brut avec régime indemnitaire* », comme en attestent les arrêtés susmentionnés ; que ces derniers n'étaient plus valables dans le cadre du contrat d'accompagnement vers l'emploi de l'agent conclu à compter du 18 avril 2016, compte tenu de la spécificité de ce type de contrat de droit privé, ce qui explique qu'un « *avenant portant modification de sa rémunération brute se substituant aux précédents arrêtés a été signé* » comme le rappelle le CCAS ;

Attendu que l'avenant du 22 avril 2016 n'a pas été transmis à l'appui du premier paiement, ce qu'admet M. X dans sa réponse du 14 septembre 2021 ; qu'il indique l'avoir eu à l'appui du mandat suivant sans pouvoir en apporter la preuve ; que cette éventuelle transmission n'est ni corroborée par le CCAS dans sa réponse reçue le 15 septembre 2021 ni par les pièces produites au cours de l'instruction du réquisitoire susvisé ;

Attendu, qu'en validant ainsi les dépenses visées par le réquisitoire du 22 décembre 2020 en l'absence de la production d'un avenant signé entre le CCAS de La Possession et Mme Y modifiant en conséquence la rémunération prévue dans le contrat initial conclu le 5 avril 2016, le comptable a manqué à ses obligations de contrôle de validité de la dette portant sur la production des justifications ; qu'il aurait dû suspendre le paiement de ces mandats et en informer l'ordonnatrice ; que, ce manquement est de nature à engager la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable ;

Sur le préjudice financier :

Attendu que, dans sa réponse complémentaire reçue le 15 septembre 2021, le directeur du CCAS de la commune de La Possession soutient que ce manquement n'a pas causé de préjudice financier dès lors que la rémunération de l'agent était prévue par un document signé de son employeur ; que le comptable, dans sa réponse adressée le 17 novembre 2021, indique que « *le CCAS de La Possession n'a pas subi de préjudice financier ainsi que l'atteste la présidente, car seule une erreur formelle entacherait la validité de l'avenant au contrat de Mme Y* » ;

Attendu que le manquement du comptable aux autres obligations lui incombant, telles que le contrôle 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 qu'une copie de l'avenant daté du 22 avril 2016 au contrat initial de l'agent indiquant en son article 1er que celui-ci percevra à compter du 18 avril 2016 une rémunération brute mensuelle de 1 866,65 € a été produite pendant l'instruction du présent réquisitoire ; que, toutefois, l'avenant précité n'est signé que par la présidente du conseil d'administration du CCAS de La Possession ; que cette catégorie de contrats relevant du code du travail, la signature de l'avenant précité par Mme Y était nécessaire au regard de la modification d'un élément essentiel du contrat initial ; que, de plus, selon l'article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales, leurs actes sont exécutoires de plein droit dès lors qu'ils ont fait l'objet d'une notification aux intéressés ; qu'à défaut de la signature de Mme Y sur l'avenant précité et de la preuve de cette notification à l'intéressée, l'avenant ne peut être regardé comme

valide ; qu'en raison de l'absence de sa signature par Mme Y et de la preuve du caractère exécutoire de cet avenant, le complément mensuel de rémunération de 400 € ne repose sur aucun fondement juridique dont il appartenait au comptable d'en vérifier l'existence au regard de la nomenclature des pièces justificatives ;

Attendu que le manquement du comptable a, dès lors, causé un préjudice financier, au sens des dispositions du troisième alinéa du paragraphe VI de l'article 60 de la loi du 23 février susvisée, au CCAS de La Possession ;

Attendu qu'aux termes du même article, « *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'ainsi, il y a lieu de constituer M. X, débiteur du CCAS de La Possession pour la somme de 4 800 €, correspondant aux montants mensuels des compléments de rémunération de 400 € versés à tort à Mme Y sur la période d'avril 2016 à mars 2017 ;

Attendu qu'aux termes du paragraphe VIII de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 précitée, « *les débets portent intérêt au taux légal à compter du premier acte de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics* » ; qu'en l'espèce, cette date est le 30 juillet 2021, date de réception du réquisitoire par M. X ;

Attendu que le IX de l'article 60 de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963 modifiée dispose que « *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* » ;

Attendu que le comptable mis en cause indique ne disposer d'aucun plan de contrôle en matière de dépenses de personnel au titre des exercices 2016 et 2017 correspondant à l'établissement; que, dès lors, à défaut d'un plan de contrôle hiérarchisé des dépenses CCAS au titre des exercices 2016 et 2017, les mandats concernés auraient dû faire l'objet d'un contrôle exhaustif ; qu'ainsi, la remise gracieuse susceptible d'être accordée par le ministre chargé du budget ne pourra avoir pour effet de laisser à la charge du comptable une somme inférieure à trois pour mille du cautionnement lié au poste comptable, soit, en l'espèce, 729 € ;

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Article 1er : En ce qui concerne M. X, au titre des exercices 2016 et 2017, présomption de charge unique

M. X est constitué débiteur du centre communal d'action sociale (CCAS) de La Possession pour la somme de 4 800 €, augmentée des intérêts de droit à compter du 30 juillet 2021.

Les paiements n'entraient pas dans une catégorie de dépenses faisant l'objet de règles de contrôle sélectif.

Article 2 : La décharge de M. X ne pourra être donnée qu'après apurement du débet fixé à l'article 1er.

Fait et jugé à la chambre régionale des comptes de La Réunion, le dix-huit novembre deux mille vingt-et-un, par M. Nicolas Péhau, président de la chambre, président de séance, MM. Taha Bangui et Alexandre Gagnepain, premiers conseillers, en présence de M. Bernard Lotrian, greffier de séance.

Signé : Bernard Lotrian, greffier de séance
Nicolas Péhau, 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

Yves Le Meur
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.