



Chambre

COMMUNE D'ONNAING (Nord)

Jugement n° 2022-0001

Poste comptable : CENTRE DES FINANCES
PUBLIQUES DE VALENCIENNES

Audience publique du 10 février 2022

Exercice 2019

Prononcé du 24 février 2022

République française
Au nom du peuple français,

La chambre,

Vu le réquisitoire en date du 2 août 2021, notifié le 5 août 2021 au comptable concerné, par lequel le procureur financier a saisi la chambre en vue de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. Jean-Luc X, comptable public de la commune d'Onnaing au titre d'opérations relatives à l'exercice 2019 ;

Vu les comptes, rendus en qualité de comptable de la commune d'Onnaing par M. Jean-Luc X, du 1^{er} janvier 2019 au 31 décembre 2019 ;

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

Vu le code des juridictions financières ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

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 la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

Vu le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

Vu le décret n° 2003-799 du 25 août 2003 relatif à l'indemnité spécifique de service allouée aux ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts et aux fonctionnaires des corps techniques de l'équipement, modifié par le décret n° 2010-854 du 23 juillet 2010 ;

Vu l'arrêté ministériel du 25 août 2003 fixant les modalités d'application du décret n° 2003-799 du 25 août 2003 relatif à l'indemnité spécifique de service allouée aux ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts et aux fonctionnaires des corps techniques de l'équipement ;

Vu les observations déposées par les parties ainsi que l'ensemble des pièces du dossier ;

Vu le rapport de M. Vincent Croizé-Pourcelet, premier conseiller, magistrat chargé de l'instruction ;

Vu les conclusions du ministère public ;

Entendus, lors de l'audience publique du 10 février 2022, M. Vincent Croizé-Pourcelet, premier conseiller, en son rapport, M. Fabrice Navez, procureur financier, en les conclusions du ministère public ; M. Jean-Luc X, comptable mis en cause, et M. Xavier Y, ordonnateur en fonctions, informés de l'audience, n'étant ni présents ni représentés ;

Entendu en délibéré, M. Laurent Georges, premier conseiller, réviseur, en ses observations ;

Sur la présomption de charge unique soulevée à l'encontre de M. Jean-Luc X, au titre de l'exercice 2019 :

Attendu que par le réquisitoire susvisé, le procureur financier a saisi la chambre régionale des comptes Hauts-de-France de la responsabilité personnelle et pécuniaire encourue par M. Jean-Luc X, pour avoir manqué à son obligation de contrôle de la validité de la dette lors de paiements d'indemnités spécifiques de service à deux agents de la commune d'Onnaing, au titre de l'exercice 2019, pour un montant total de 11 465,04 €, dont il résulterait un trop-perçu de 3 821,52 € ;

Sur l'existence d'un manquement du comptable à ses obligations

Sur le droit applicable

Attendu qu'aux termes des dispositions du I de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée « *les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables (...) du paiement des dépenses (...). 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. La responsabilité personnelle et pécuniaire prévue ci-dessus se trouve engagée dès lors (...) qu'une dépense a été irrégulièrement payée (...)* » ;

Attendu que l'article 19 du décret du 7 novembre 2012 susvisé prévoit qu'il incombe aux comptables, notamment s'agissant des ordres de payer, d'exercer le contrôle « *de la validité de la dette dans les conditions prévues à l'article 20* » ; que l'article 20 du même décret précise que « *Le contrôle des comptables publics sur la validité de la dette porte sur : 1° La certification du service fait ; 2° L'exactitude de la liquidation ; 3° La production des pièces justificatives ; 4° L'application des règles de prescription et de déchéance.* » ;

Attendu que pour apprécier la validité des dettes, 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 ;

Attendu qu'aux termes de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales, le comptable doit disposer, s'agissant du paiement des primes et indemnités (rubrique 210223), 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 l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 dispose que « *Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat.* » ;

Attendu que l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 précise en son article 2 que « *L'assemblée délibérante de la collectivité ou le conseil d'administration de l'établissement fixe, dans les limites prévues à l'article 1er, la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires de ces collectivités ou établissements.* ». ; qu'ainsi les assemblées délibérantes des collectivités territoriales peuvent instituer une indemnité spécifique de service, définie par le décret n° 2003-799 du 25 août 2003, au bénéfice des techniciens territoriaux en référence au corps des techniciens supérieurs du développement durable de la fonction publique de l'État, sans que le régime mis en place ne soit plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions équivalentes ;

Attendu que les modalités de liquidation des indemnités spécifiques de service sont fixées par le décret n° 2003-799 susvisé, notamment en ses articles 2, 4 et 7 ; qu'ainsi, un taux moyen annuel est déterminé par l'application à un taux de base de deux coefficients, le premier correspondant aux « grades et emplois » et le second « propre à chaque service » en considération du type de service et de sa localisation géographique, puis qu'au taux moyen est appliqué un coefficient de modulation individuelle ;

Sur les faits

Attendu que M. Jean-Luc X, comptable public de la commune d'Onnaing a procédé, au cours de l'exercice 2019, à des paiements d'indemnités spécifiques de service au bénéfice de deux agents de la commune, pour un montant total de 11 465,04 € ;

Attendu qu'au moment du paiement, le comptable disposait de la délibération du 14 septembre 2011 relative à la « mise à jour du régime indemnitaire » qui prévoyait le versement de l'indemnité spécifique de service aux agents relevant du cadre d'emplois des techniciens territoriaux ainsi que des arrêtés, datant du 29 mai 2015 et du 29 novembre 2016, portant attribution de cette indemnité aux deux techniciens ;

Attendu que, d'une part, ladite délibération fixe le taux moyen annuel à 3 474,24 € ; que ce montant résulte de l'application d'un coefficient géographique d'1,20 et d'un coefficient de grade de 8, auquel il convient d'appliquer un coefficient de modulation individuel compris entre 0,90 et 1,10 ;

Attendu que l'application d'un coefficient de modulation d'1,10 conduit à un montant annuel de 3 821,76 € par an et par agent ;

Attendu que, d'autre part, au moment du paiement, le comptable disposait des arrêtés précités, déterminant le taux moyen annuel à 5 211,36 € et le coefficient de modulation individuelle à 1,10 aboutissant à un montant annuel de 5 732,52 € par an et par agent ;

Sur les éléments apportés par le comptable

Attendu que le comptable considère que les indemnités ont été versées en application d'une délibération exécutoire et de deux arrêtes ; que les modalités de liquidation lui paraissent conformes à la réglementation ; qu'ainsi, il estime n'avoir pas payé de manière irrégulière ;

Attendu qu'en conséquence, le comptable considère que la commune n'a pas subi de préjudice financier ;

Attendu que, par ailleurs, il indique que le contrôle des indemnités ne figurait pas dans les thèmes du contrôle hiérarchisé de la paie en 2019 ;

Attendu que le comptable n'invoque pas de circonstances particulières ni de situation de force majeure au moment des paiements des sommes mises en cause ;

Sur les éléments apportés par l'ordonnateur

Attendu que l'ordonnateur indique que la délibération du 14 septembre 2011, sur laquelle s'appuyaient les paiements, prévoit une clause de revalorisation mentionnant un ajustement automatique lorsque les taux et les coefficients sont revalorisés ou modifiés par un texte réglementaire ;

Attendu que l'ordonnateur estime qu'il n'y a pas d'incohérence entre les arrêtés individuels et la délibération du 14 septembre 2011 ;

Attendu que l'ordonnateur considère que la commune n'a subi aucun préjudice financier ;

Sur l'application au cas d'espèce

Attendu que, par délibération du 14 septembre 2011, le conseil municipal d'Onnaing a mis à jour le régime indemnitaire applicable au personnel communal en retenant, pour déterminer le montant de l'indemnité spécifique de service servie aux agents de la commune détenant le grade de technicien, un taux de base de 361,90 €, prévu dans l'arrêté ministériel du 25 août 2003, un coefficient géographique d'1,20, soit la valeur retenue pour le département du Nord dans l'arrêté ministériel du 25 août 2003, ainsi que d'un coefficient de grade de 8 ; que le produit du taux de base et des coefficients aboutit à un taux moyen annuel applicable de 3 474,24 € ;

Attendu que, s'agissant de l'indemnité spécifique de service, en retenant un coefficient de 8, l'assemblée délibérante a choisi de ne pas retenir le régime indemnitaire maximum pouvant être appliqué ; qu'à la date de la délibération, le coefficient de grade pour les techniciens relevant de la fonction publique d'État, tel que prévu par l'arrêté ministériel du 25 août 2003, était de 12 ;

Attendu que le coefficient de grade retenu dans les arrêtés individuels ne saurait être regardé comme l'application d'une revalorisation automatique des taux et montants en vertu de changements réglementaires, comme le prévoit la délibération du 14 septembre 2011 ; qu'elle n'a pas eu à s'appliquer en l'espèce et qu'en tout état de cause, cette révision aurait dû respecter le plafond fixé par cette même délibération ; que ce moyen doit être écarté ;

Attendu que les arrêtés portant attribution de l'indemnité spécifique de service aux deux techniciens de la commune, pris le 29 mai 2015 et le 29 novembre 2016, prévoient un taux moyen annuel maximum de 5 211,36 €, lequel est basé sur le coefficient de grade de 12 auquel est appliqué un coefficient de modulation individuel d'1,10 ;

Attendu qu'il en résulte que le comptable, en versant les indemnités sur la base des arrêtés individuels, soit un montant total de 5 732,52 € par agent, a dépassé le montant autorisé par la délibération du conseil municipal précitée de 1 910,76 € pour chacun des deux agents ;

Attendu que les pièces justificatives dont disposait le comptable au moment du paiement, à savoir la délibération et les arrêtés, présentaient donc des incohérences et qu'il appartenait dès lors au comptable de suspendre le paiement jusqu'à ce que l'ordonnateur ait produit les justifications nécessaires ; qu'en procédant au paiement, le comptable a donc manqué à son obligation de contrôle de la validité de la dette et a ainsi engagé sa responsabilité personnelle et pécuniaire au titre de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée ;

Sur l'existence d'un préjudice financier

Attendu que, selon l'article 60 susvisé de la loi du 23 février 1963 modifiée, « *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 [...] 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* » ;

Attendu que le constat de l'existence, ou non, d'un préjudice financier relève de la seule appréciation du juge des comptes ;

Attendu que, pour déterminer si le paiement irrégulier d'une dépense par un comptable public a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné, il appartient au juge des comptes de vérifier, 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 effectivement pas due ;

Attendu que le manquement du comptable à l'obligation de 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, que l'ordonnateur a voulu l'exposer et, le cas échéant, que le service a été fait ;

Attendu qu'en l'espèce, la délibération du 14 septembre 2011 constituait le fondement juridique de versements d'indemnités spécifiques de service ; que, par rapport au montant auquel pouvaient prétendre les deux agents, la somme de 3 821,52 € a été indûment payée en 2019 ;

Attendu qu'un préjudice financier résulte, notamment, du paiement d'une dépense indue donnant lieu à une constatation dans la comptabilité de l'organisme et se traduisant par un appauvrissement patrimonial de la personne publique ; que ces paiements constituent des dépenses indues qui ont causé, de ce fait, sans qu'il soit besoin de statuer ni sur la volonté de l'ordonnateur d'ordonner les dépenses ni sur la réalité du service fait, un préjudice financier à la commune, au sens des dispositions du paragraphe VI de l'article 60 de la loi du 23 février susvisée ;

Attendu qu'aux termes du même article susvisé, « *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. Jean-Luc X débiteur de la commune d'Onnaing pour la somme de 3 821,52 € au titre de l'exercice 2019 ;

Attendu qu'aux termes du paragraphe VIII de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 précitée, « *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* » ; qu'en l'espèce, cette date est le 12 août 2021, date à laquelle M. Jean-Luc X a eu connaissance, de façon certaine, de l'existence du réquisitoire ;

Sur le respect des règles de contrôle sélectif de la dépense

Attendu qu'aux termes du paragraphe IX de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, « *Les comptes 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 a produit un plan de contrôle hiérarchisé de la dépense et un calendrier de contrôle de la paye, relatifs à la commune d'Onnaing, pour l'exercice 2019, validés par la direction régionale des finances publiques le 17 janvier 2019 ; que le plan de contrôle hiérarchisé des dépenses de paye ne prévoyait pas le contrôle des indemnités spécifiques de service ; que le comptable a donc respecté les règles du contrôle sélectif de la dépense ;

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Article 1 : Au titre de l'exercice 2019, sur la présomption de charge unique :

M. Jean-Luc X est constitué débiteur de commune d'Onnaing pour un montant de 3 821,52 €, augmenté des intérêts de droit à compter du 12 août 2021 ;

Article 2 : La décharge de M. Jean-Luc X, pour sa gestion du 1^{er} janvier 2019 au 31 décembre 2019, ne pourra être donnée qu'après apurement des débits fixés à l'article 1 ci-dessus.

Fait et jugé par M. Patrice Ros, président de section, président de séance, M. Denis Roquier, Mme Caroline Dupuis-Verbeke, M. Laurent Georges et Mme Marie Boursin, premiers conseillers.

En présence de Mme Pascale Gardien, greffier de séance.

Pascale Gardien

Patrice Ros

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 de grande instance d'y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique de prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis.

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.