



Chambre

Jugement n° 2022-0002

Audience publique du 10 février 2022

Prononcé du 24 février 2022

**COMMUNE D'AULNOY-LEZ-VALENCIENNES
(Nord)**

Poste comptable : CENTRE DES FINANCES
PUBLIQUES DE MARLY

Exercice 2019

République française
Au nom du peuple français,

La chambre,

Vu le réquisitoire en date du 30 juillet 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. Dominique X, comptable public de la commune d'Aulnoy-lez-Valenciennes au titre d'opérations relatives à l'exercice 2019 ;

Vu les comptes, rendus en qualité de comptable de la commune d'Aulnoy-lez-Valenciennes par M. Dominique 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 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. Dominique X, comptable public mis en cause, et M. Laurent Y, ordonnateur en fonctions, informés de l'audience, n'étant ni présents ni représentés ;

Entendu en délibéré, M. Denis Roquier, premier conseiller, réviseur, en ses observations ;

Sur la présomption de charge unique soulevée à l'encontre de M. Dominique 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. Dominique X, pour avoir manqué à son obligation de contrôle de la validité de la dette lors de paiements d'une prime annuelle à dix agents de la commune d'Aulnoy-lez-Valenciennes, au titre de l'exercice 2019, pour un montant total de 13 850,22 € ;

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 et, d'autre part, cohérentes au regard de la catégorie de la dépense définie dans la nomenclature applicable ainsi que 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'alinéa 1 de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 susvisée 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'État.* » ;

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.* » ;

Attendu que, s'agissant des avantages acquis en matière de rémunération des agents territoriaux, l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 susvisée dispose que « *Ces agents conservent les avantages qu'ils ont individuellement acquis en matière de rémunération et de retraite. Par exception à la limite résultant du premier alinéa de l'article 88, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement.* » ;

Sur les faits

Attendu que M. Dominique X, comptable public de la commune d'Aulnoy-lez-Valenciennes a procédé, au cours de l'exercice 2019, à des paiements de primes annuelles au bénéfice de dix agents de la commune, pour un montant total de 13 850,22 € ;

Attendu qu'au moment du paiement, le comptable disposait de la délibération du 18 décembre 1991 relative au « Paiement direct des avantages acquis au Personnel Communal » en substitution de l'Amicale du personnel qui, depuis le 31 juillet 1972, versait cette prime aux agents exerçant au minimum à mi-temps ;

Attendu que le compte-rendu du comité technique paritaire du 11 décembre 1991 ainsi que trois notes de service, mentionnent que la prime jusqu'alors versée par l'Amicale du personnel consistait en un treizième mois ;

Sur les éléments apportés par le comptable

Attendu que le comptable indique que, s'agissant des pièces requises par la nomenclature pour le paiement des primes, il dispose de la délibération, des comptes-rendus du comité technique paritaire et de l'état liquidatif de la paye de 2019 ; que la liquidation des primes s'effectue en deux temps, en septembre, par un acompte forfaitaire de 77 € versé à tous les bénéficiaires, et en décembre, par le versement du solde tenant compte des situations individuelles ;

Sur les éléments apportés par l'ordonnateur

Attendu que l'ordonnateur soutient que la prime en question n'est pas une prime de fin d'année mais une prime annuelle hiérarchisée correspondant à un avantage acquis depuis 1972, dont le versement direct a été délibéré le 18 décembre 1991 ; qu'il indique que ce versement s'effectue par paiement échelonné en quatre fois sur l'exercice et non en deux fois, comme le précise le comptable ; que le montant de la prime est calculé sur le salaire de l'agent du mois de janvier de l'année considérée ; qu'il n'existe pas de taux applicable à cette prime qui est versée en totalité et uniquement proratisée en fonction du temps de présence de l'agent dès lors qu'il exerce au minimum à mi-temps ; que les comptes-rendus du comité technique paritaire en dates des 11 et 24 décembre 1991, ainsi que les trois notes de service, ont apporté des précisions sur ses modalités de versement ; qu'il estime que la délibération transmise au comptable fixe la nature et les critères d'attribution ainsi que l'ensemble des éléments de répartition ; qu'il considère

qu'elle est complète et correspond aux exigences de la liste des pièces justificatives à joindre au mandat conformément à l'annexe I de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales susvisée ; qu'il précise qu'aucun arrêté individuel n'a été réclamé depuis 1992 et fait part de son intention de prendre, à l'avenir, des arrêtés annuels collectifs et individuels concernant le versement de cette prime ;

Sur l'application au cas d'espèce

Attendu que la délibération du 18 décembre 1991 a pour objet de prendre acte du paiement par la commune de la prime versée depuis 1972 par l'Amicale du personnel ; qu'elle est présentée comme une prime annuelle « hiérarchisée », qualifiée par le comité technique paritaire de treizième mois, sans que soit, cependant, précisé en quoi consiste la hiérarchisation et sur quelle base légale elle se fonde ; qu'elle n'indique ni son montant, ni ses modalités de détermination ; qu'elle ne comporte aucun renvoi à des dispositions législatives ou réglementaires, ou tout autre acte ; que les comptes-rendus du comité technique paritaire des 11 et 24 décembre et les trois notes de service, par ailleurs non datées, qui précisent les modalités de versement de ladite prime ne sont ni visés ni annexés à la délibération ; qu'ils ne sauraient, ainsi, se substituer à la décision de l'assemblée délibérante ; que dès lors, contrairement à ce que soutient l'ordonnateur, la délibération n'est pas complète et ne permet pas au comptable de contrôler l'exactitude de la liquidation ;

Attendu que la délibération du 18 décembre 1991 inscrit cette prime au rang des avantages collectivement acquis ayant le caractère d'un complément de rémunération, par référence à l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 ; que, cependant, la régularité du versement de cette prime est sans incidence sur l'application de la nomenclature des pièces justificatives ; que, par ailleurs, le comptable n'est pas juge de la légalité des décisions qui lui sont présentées ; qu'en conséquence, elle est soumise aux exigences de la rubrique 210223 qui vise expressément les primes et les indemnités ;

Attendu que le comptable ne disposait que de la délibération du 18 décembre 1991 ; que, contrairement aux dispositions de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales et de son annexe I (rubrique 210223) précitées, il ne disposait pas d'arrêtés individuels, fixant le montant et les modalités de détermination de la prime au moment du paiement ; que l'état liquidatif, produit au cours de l'instruction, établi le 26 avril 2021, est postérieur aux paiements en litige ;

Attendu qu'en procédant au versement des primes sans disposer des pièces justificatives requises par la réglementation, le comptable a manqué à son obligation de contrôle de la validité de la dette et engagé sa responsabilité personnelle et pécuniaire au titre de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée ; que ce manquement ne résulte pas de circonstances constitutives de force majeure ;

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 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 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, en principe, n'ayant pas causé de 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'en l'espèce, le comptable et l'ordonnateur soutiennent que les dépenses n'ont pas causé de préjudice financier à la commune d'Aulnoy-lez-Valenciennes ; que l'ordonnateur considère que les paiements sont effectivement dus ;

Attendu, toutefois, que, lorsque, pour une catégorie de dépense, la nomenclature exige le contrôle par le comptable de la production d'une délibération de l'organe délibérant, le préjudice financier ne peut être écarté que sur la base du constat de l'existence d'une pièce justificative adéquate qui en établit le fondement ;

Attendu qu'en l'espèce, la délibération du 18 décembre 1991 précitée, ne fixant ni le montant ni les modalités de la détermination de la prime, est incomplète et ne peut constituer le fondement juridique requis ; que la signature, par l'ordonnateur, des mandats et des bordereaux de mandats ne constitue pas un fondement juridique suffisant du montant servi ; qu'en l'absence d'arrêtés individuels, le préjudice financier ne peut être écarté qu'à la condition que la délibération de l'organe délibérant soit suffisamment précise ; qu'ainsi, aucune décision émanant de l'organe délibérant ou du maire ne permet d'établir le fondement juridique du montant servi, alors même que celui-ci diffère selon la situation individuelle des agents ; que, par suite et sans qu'il soit besoin de statuer ni sur la volonté de l'ordonnateur d'exposer ces dépenses ni sur la réalité du service fait, le manquement du comptable a causé un préjudice financier à la commune d'Aulnoy-lez-Valenciennes, au sens des dispositions du troisième alinéa 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. Dominique X débiteur de la commune d'Aulnoy-lez-Valenciennes pour la somme de 13 850,22 € au titre de l'exercice 2019 ;

Sur les intérêts

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 6 août 2021, date à laquelle M. Dominique 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 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 a produit un plan de contrôle hiérarchisé de la dépense et un calendrier de contrôle de la paye, relatifs à la commune d'Aulnoy-lez-Valenciennes, pour l'exercice 2019, validés par la direction régionale des finances publiques le 14 janvier 2019 ; que le plan de contrôle hiérarchisé des dépenses de paye ne prévoyait pas le contrôle de la prime litigieuse ; que le comptable a donc respecté les règles du contrôle sélectif de la dépense ;

Par ces motifs,

DÉCIDE :

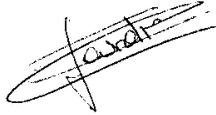
Article 1 : Au titre de l'exercice 2019, sur la présomption de charge unique :

M. Dominique X est constitué débiteur de la commune d'Aulnoy-lez-Valenciennes pour la somme de 13 850,22 €, augmentée des intérêts de droit à compter du 6 août 2021 ;

Article 2 : La décharge de M. Dominique X, pour sa gestion du 1^{er} janvier 2019 au 31 décembre 2019, ne pourra être donnée qu'après apurement du débet fixé 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.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Gardien', with a large, sweeping flourish underneath.

Pascale Gardien

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Ros', with a large, sweeping flourish underneath.

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.