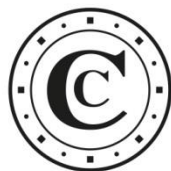


Chambre régionale
des comptes

Martinique



**CENTRE DE GESTION
DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
DE LA MARTINIQUE**

Exercices 2015 à 2018

Poste comptable : Trésorerie de Fort-de-France
Municipale

Jugement n° 2021-0006

Séance plénière et publique du 19 octobre 2021

Prononcé le 9 novembre 2021

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS,
LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE LA MARTINIQUE,**

- Vu,** le code des juridictions financières ;
- Vu,** le code général des collectivités territoriales ;
- Vu,** l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 portant loi de finances pour 1963 modifiée, notamment, par l'article 90 de la loi de finances rectificative n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 ;
- Vu,** le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publiques ;
- Vu,** le décret n° 2012-1386 du 10 décembre 2012 portant application du VI de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 modifiée ;
- Vu,** les comptes produits, en leur qualité de comptables du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Martinique, par M. X, du 1^{er} janvier 2015 au 2 juillet 2017, par Mme Y, du 3 juillet 2017 au 31 janvier 2018, et par M. Z, du 1^{er} février 2018 au 31 décembre 2018 ;

- Vu**, le réquisitoire n° 2021-007 du 17 mai 2021 de M. Christian PAPOUSSAMY, procureur financier près la chambre régionale des comptes de la Martinique, saisissant la chambre à fin d’instruction sur des faits susceptibles d’engager la responsabilité personnelle et pécuniaire de MM. X et Z et de Mme Y ;
- Vu**, la décision n° 5/2021, en date du 18 mai 2021, du président de la chambre attribuant à Mme Anne-Marie THIBAUT, premier conseiller, l’instruction du jugement des comptes du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Martinique ;
- Vu**, la notification de ce réquisitoire et de cette décision à M. Justin PAMPHILE, président du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Martinique, qui en a accusé réception le 2 juin 2021 ;
- Vu**, la notification de ce réquisitoire et de cette décision à MM. X et Z et à Mme Y, le 18 mai 2021, et leur réception, le 19 mai 2021 ;
- Vu**, les lettres, en date des 14 et 25 mai 2021, invitant l’ordonnateur et les comptables à faire part de leurs observations et à produire toutes les pièces utiles complémentaires ;
- Vu**, la lettre, en date du 17 juin 2021, invitant la direction régionale des finances publiques de la Martinique (DRFiP) à communiquer le montant des garanties constituées par les comptables sur la période en jugement ;
- Vu**, les réponses de M. X, le 28 mai 2021, de Mme Y, le 9 juin 2021, et de M. Z, les 17 et 18 juin 2021, après qu’il a obtenu la communication des pièces sollicitées, enregistrées au greffe ;
- Vu**, les lettres, en date du 15 juillet 2021, informant les parties de la clôture de l’instruction et du dépôt du rapport ;
- Vu**, la lettre, en date du 27 septembre 2021, informant les parties de la date de l’audience publique ;
- Vu**, les conclusions du procureur financier n° 2021-023-CJU-0067, en date du 17 mai 2021, et n° 2021- 034-CJU-0057, en date du 20 juillet 2021 ;
- Vu**, les pièces du dossier ;

Après avoir entendu, lors de l’audience publique, Mme Anne-Marie THIBAUT, premier conseiller, en son rapport, et M. Christian PAPOUSSAMY, procureur financier, en ses observations ;

M. X, Mme Y et M. Z, comptables, et M. Justin PAMPHILE, président du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Martinique, n’étant ni présents, ni représentés ;

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

Considérant ce qui suit,

PREMIERE CHARGE : Restes à recouvrer – exercices 2015 à 2018

Les réquisitions du ministère public

Par le réquisitoire susvisé, le ministère public a requis de la chambre régionale des comptes de la Martinique qu'elle se prononce sur la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X et de Mme Y, comptables du CGFPT de la Martinique, au motif qu'ils n'auraient pas effectué les diligences adéquates, complètes et rapides pour le recouvrement de quatre titres de recettes, totalisant 13 736 €, pris en charge entre le 25 novembre 2011 et le 18 novembre 2013 et dont l'action en recouvrement aurait été prescrite entre le 25 novembre 2015 et le 18 novembre 2017.

Les obligations des comptables

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 recouvrement des recettes [...]* » ; « *[...] La responsabilité personnelle et pécuniaire prévue ci-dessus se trouve engagée dès lors [...] qu'une recette n'a pas été recouvrée [...]* ».

La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics en matière de recouvrement des recettes s'apprécie au regard de leurs diligences, lesquelles doivent être adéquates, complètes et rapides. Le IV du même article dispose : « *La responsabilité pécuniaire d'un comptable public ne peut être mise en jeu que par le ministre dont il relève, le ministre chargé du budget ou le juge des comptes* ».

L'article 11 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 applicable jusqu'au 31 décembre 2012, charge les comptables publics « *du recouvrement des ordres de recettes qui leur sont remis par les ordonnateurs* ». A partir du 1^{er} janvier 2013, le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 prévoit, à son article 18, que le comptable public est seul chargé « *4. de la prise en charge des ordres de recouvrer et de payer qui lui sont remis par les ordonnateurs* » et « *5. Du recouvrement des ordres de recouvrer et des créances constatées par un contrat, un titre de propriété ou tout autre titre exécutoire ; 6. De l'encaissement des droits au comptant et des recettes liées à l'exécution des ordres de recouvrer* ».

En outre, aux termes de l'article 60-III de la même loi, « *La responsabilité pécuniaire des comptables publics s'étend à toutes les opérations du poste comptable qu'ils dirigent depuis la date de leur installation jusqu'à la date de cessation des fonctions* ».

Les comptables sont donc tenus d'accomplir les diligences adéquates, complètes et rapides en vue du recouvrement des créances publiques avant l'expiration du délai de prescription régi par l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui précise que « *L'action des comptables publics chargés de recouvrer les créances des régions, des départements, des communes et des établissements publics locaux se prescrit par quatre ans à compter de la prise en charge du titre de recettes. Le délai de quatre ans mentionné à l'alinéa précédent est interrompu par tous actes comportant reconnaissance de la part des débiteurs publics et par tous actes interruptifs de la prescription [...]* ».

En matière de créances détenues à l'encontre de débiteurs publics, et compte-tenu des caractéristiques des diligences que le comptable est tenu d'effectuer, il lui appartient, pour le moins, de veiller à l'interruption de la prescription quadriennale prévue par la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968. Il peut aussi, soit, demander au préfet du département de recourir à la procédure du mandatement d'office, soit, saisir la chambre régionale des comptes d'une demande d'inscription d'office des crédits nécessaires à l'acquittement de la créance au budget du débiteur public lorsqu'il relève de l'article L. 1612-15 du CGCT.

L'existence de manquements de la part des comptables

Parmi les restes à recouvrer du compte 4116 « *Redevables – Contentieux* » et du compte 46726 « *Débiteurs divers contentieux* », arrêtés au 31 décembre 2018, figurent quatre titres de recettes non recouverts bien que pris en charge entre le 25 novembre 2011 et le 18 novembre 2013. Le total des créances restant à recouvrer s'élève à 13 736 € et intéresse la gestion de M. X et celle de Mme Y.

Seules les preuves matérielles, apportées par le comptable public, que le débiteur a eu connaissance de son action, telles que des commandements de payer, des mises en demeure, des oppositions à tiers détenteur, des lettres de relance pour les débiteurs publics, des paiements partiels, une saisie-vente, *etc.* sont susceptibles d'exonérer le comptable de toute responsabilité personnelle et pécuniaire en application de la loi précitée du 23 février 1963.

Si, lors de sa prise de fonction, le comptable est fondé à émettre des réserves concernant des titres pris en charge par son prédécesseur, non prescrits mais dont le recouvrement apparaît manifestement compromis en dépit des diligences auxquelles il pourrait raisonnablement se livrer, aucune réserve n'a été émise, en l'espèce, par Mme Y.

Les titres de recettes non recouverts au 31 décembre 2018 ont été pris en charge entre le 25 novembre 2011 et le 18 novembre 2013, c'est-à-dire sous la gestion de M. X, en fonction à la trésorerie de Fort-de-France Municipale depuis le 3 janvier 2011.

Le tableau suivant récapitule les diligences effectuées par M. X et par Mme Y, comptables en fonction auprès du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Martinique au cours de la période sous revue pour tenter de procéder au recouvrement des titres précités qui n'étaient pas recouverts à la date du 31 décembre 2018.

Tableau n° 1 : Titres de recettes prescrits au 31 décembre 2018, sous la gestion de M. X

Exercice	Date de prise en charge	Débiteur	Date de prescription	Reste à recouvrer (€)	Titre n°	Diligences exercées
Compte 4116 « <i>Redevables - contentieux</i> »						
2011	25/11/2011	Commune des Anses d'Arlet	25/11/2015	1 078,00	T-2056	MD* du 20/07/2018 ; AR* du 31/07/2018
2012	22/03/2012	Commune du Robert	Date initiale 22/03/2016, reportée au 15/05/2017, eu égard aux diligences accomplies	2 176,00	T-293	MD du 3/05/2013 ; AR du 15/05/2013 ; MD du 14/11/2017 ; AR du 23/11/2017

Compte 46726 « Débiteurs divers – contentieux »						
2012	26/03/2012	SIAEAG	26/03/2016	2 088,00	T-207	MD du 27/10/2018 ; AR du 22/11/2018

* LR = Lettre de relance ; MD = Mise en demeure de payer ; AR = Accusé de réception
Source Etat des restes à recouvrer au 31 décembre 2018

Le titre n° 2056, de 1 078 €, a été pris en charge le 25 novembre 2011 par le comptable. La date de prescription était susceptible d'intervenir le 25 novembre 2015. Le comptable en exercice a communiqué la copie d'une mise en demeure tirée de l'application Hélios, en date du 20 juillet 2018 ainsi que l'avis de réception y afférent. Cette lettre a été reçue par le débiteur le 31 juillet 2018. Cet acte a donc été tardif et sans effet puisque l'action en recouvrement était prescrite dès le 25 novembre 2015.

Le titre n° 293, de 2 176 €, a été pris en charge le 22 mars 2012 par le comptable. La date de prescription était susceptible d'intervenir le 22 mars 2016. Le comptable en exercice a produit le bordereau de situation valant mise en demeure de payer, daté du 3 mai 2013. Il a aussi produit l'avis de réception n° 1A 064 152 2056 9, en date du 15 mai 2013, confirmant que le débiteur a bien reçu ledit bordereau antérieurement à la date de la prescription.

En conséquence de cette diligence, l'expiration du nouveau délai de prescription pour agir en recouvrement de ce titre a été reportée au 15 mai 2017. Le comptable a communiqué, en outre, l'avis de réception n° 2C 074 358 3352 4 daté du 23 novembre 2017, correspondant à la mise en demeure du 14 novembre 2017. Cependant, cette diligence n'a pas eu pour effet de prolonger le délai de l'action en recouvrement de ce titre n° 293 qui a expiré le 15 mai 2017.

Le titre n° 207, de 2 088 €, a été pris en charge le 26 mars 2012 par le comptable. La date de prescription était susceptible d'intervenir le 26 mars 2016. Le comptable en exercice a transmis un accusé de réception, n° AR 1A 102 298 1338 1, dont la date est illisible et qui n'est accompagné d'aucune lettre explicative, de sorte qu'il n'est pas exploitable.

Le comptable a aussi produit une mise en demeure de payer en date du 27 octobre 2018 et son accusé de réception, n° 2C 074 358 3845 1. Cependant, ce dernier mentionne la réception de ladite mise en demeure de payer par le débiteur le 22 novembre 2018, soit postérieurement à la date de prescription. Cette diligence n'a donc pas pu avoir pour effet de reporter la date d'expiration du délai pour agir.

Tableau n° 2 : Titre de recettes prescrit au 31 décembre 2018, sous la gestion de Mme Y

Exercice	Date de prise en charge	Débiteur	Date de prescription	Reste à recouvrer (€)	Titre n°	Diligences exercées
Compte 4116 « Redevables - contentieux »						
2013	18/11/2013	Commune du Robert	18/11/2017	8 394,00	T-2281	MD du 14/11/2017 ; AR du 23/11/2017

* LR = Lettre de relance ; MD = Mise en demeure de payer ; AR = Accusé de réception
Source Etat des restes à recouvrer au 31 décembre 2018

Le titre n° 2281, de 8 394 €, a été pris en charge par M. X le 18 novembre 2013, de sorte que l'action en recouvrement était susceptible d'être prescrite le 18 novembre 2017.

Mme Y soutient que l'envoi par ses soins d'une mise en demeure dès le 14 novembre 2017, notifiée avant la date limite de prescription alors qu'elle n'exerçait que des fonctions de comptable intérimaire depuis le 3 juillet 2017, ne peut être considéré comme tardif. Elle a cependant réceptionné l'état des restes à recouvrer nominatifs le 3 juillet 2017, date de sa prise de fonction, disposant ainsi de quatre mois et dix jours pour accomplir les actes interruptifs de la prescription dans les délais requis.

Elle n'a procédé que le 14 novembre 2017 à l'envoi d'une mise en demeure par voie recommandée avec accusé de réception. Si cette formalité a été accomplie avant que l'action en paiement du titre en cause ne soit prescrite, Mme Y a pris le risque d'une prescription de l'action en recouvrement en agissant à cette date tardive, dès lors que la mise en demeure n'était pas remise à son destinataire avant le 18 novembre 2017.

L'avis de réception n° 2C 074 358 3352 4 produit mentionne le 23 novembre 2017 comme date de distribution avec la signature du destinataire. Cette réception tardive n'a pas pu empêcher la prescription de l'action en recouvrement du titre n° 2281.

Les diligences des deux comptables ont permis de notifier les créances aux débiteurs, mais trop tardivement pour interrompre le délai de prescription de l'action en recouvrement.

Ils ont donc définitivement compromis le recouvrement des titres de recette exposés dans les tableaux précédents.

En conséquence, les deux comptables se trouvent dans le cas prévu par les dispositions précitées de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 et leur responsabilité personnelle et pécuniaire est engagée pour ces recettes non recouvrées. Il n'en irait autrement que si les comptables pouvaient exciper de la force majeure telle qu'elle résulte de l'article 60-V de la loi n° 63-156 lequel indique que « *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* ».

Les circonstances ne sont constitutives de la force majeure qu'à la condition que les trois critères de circonstance extérieure à la personne du comptable, d'irrésistibilité et d'imprévisibilité soient réunis. Au cours de la procédure contradictoire, M. X et Mme Y n'ont évoqué aucune circonstance constitutive de la force majeure.

Les circonstances décrites par Mme Y concernant sa qualité d'intérimaire ayant pris ses fonctions le 3 juillet 2017, soit un peu plus de quatre mois avant la date de prescription de l'action en recouvrement du titre n° 2281 susceptible d'être acquise le 18 novembre 2017, ne sont pas constitutives de la force majeure.

L'existence d'un préjudice financier

Ni M. X, ni Mme Y ne se sont prononcés sur le préjudice financier causé au centre de gestion.

L'ordonnateur n'a pas répondu à la question posée sur ce point.

Il est constant que l'insuffisance des diligences et le non-recouvrement des créances causent un préjudice financier à l'organisme public concerné sauf si l'insolvabilité du débiteur, antérieure à la prise en charge du titre de recette, est avérée, ce qui n'a pas été démontré par les comptables.

Par conséquent, les manquements des comptables ont causé un préjudice financier au centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Martinique.

Le lien de causalité entre les manquements du comptable et le préjudice financier

Le lien de causalité entre les manquements reprochés à M. X et à Mme Y et le préjudice causé au centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Martinique est établi par le simple fait que, faute de diligences adéquates, complètes et rapides, les comptables ont compromis les chances de la collectivité de recouvrer les créances en cause.

La sanction des manquements

En application des dispositions du troisième alinéa du IV de l'article 60 modifié de la loi du 23 février 1963 susvisée, « *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* ».

Dans ces conditions, il y a lieu de constituer M. X et Mme Y débiteurs du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Martinique, à hauteur, respectivement, de 5 342 € et de 8 394 €.

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* », c'est-à-dire à compter du 19 mai 2021, date de notification du réquisitoire.

DEUXIEME CHARGE : Paiement de la prime de responsabilité à la directrice générale des services

Les réquisitions du ministère public

Par son réquisitoire n° 2020-007 du 17 mai 2021, le procureur financier a requis de la chambre régionale des comptes de la Martinique qu'elle se prononce sur la responsabilité de M. X, de Mme Y et de M. Z en raison du paiement, de 2015 à 2018, de mandats relatifs à la rémunération de Mme A, directrice générale des services, comprenant une prime de responsabilité à concurrence de 30 964,22 €, sans avoir procédé au contrôle de la validité de la dette et, à ce titre, de l'exactitude de la liquidation ainsi que de la production des pièces justificatives. Les paiements en cause sont récapitulés dans le tableau ci-après.

Tableau n° 3 : Prime de responsabilité perçue par Mme A

Mois	Année 2015			Année 2016		
	Mandat n°	Date de paiement	Montant (€)	Mandat n°	Date de paiement	Montant (€)

Janvier	24	26/01/2015	668,85	6	27/01/2016	668,85
Février	113	25/02/2015	668,85	20	25/02/2016	668,85
Mars	139	25/03/2015	668,85	161	24/03/2016	668,85
Avril	258	24/04/2015	668,85	180	25/04/2016	668,85
Mai	285	03/06/2015	668,85	307	25/05/2016	668,85
Juin	389	24/06/2015	668,85	428	24/06/2016	668,85
Juillet	465	27/07/2015	668,85	493	25/07/2016	672,86
Aout	515	25/08/2015	668,85	515	25/08/2016	672,86
Septembre	569	24/09/2015	668,85	653	27/09/2016	672,86
Octobre	632	26/10/2015	668,85	709	25/10/2016	672,86
Novembre	781	24/11/2015	668,85	779	24/11/2016	672,86
Décembre	855	18/12/2015	668,85	862	22/12/2016	672,86
Total			8 026,20			8 050,26
Mois	Année 2017			Année 2018		
	Mandat n°	Date de paiement	Montant (€)	Mandat n°	Date de paiement	Montant (€)
Janvier	35	26/01/2017	672,86	23	26/01/2018	676,90
Février	fiche de paie non trouvée		0,00	68	22/02/2018	676,90
Mars	183	27/03/2017	676,90	115	26/03/2018	676,90
Avril	265	24/04/2017	676,90	259	25/04/2018	676,90
Mai	333	24/05/2017	676,90	321	29/05/2018	676,90
Juin	376	26/06/2017	676,90	398	25/06/2018	676,90
Juillet	477	25/07/2017	676,90	476	25/07/2018	676,90
Aout	518	25/08/2017	676,90	518	27/08/2018	676,90
Septembre	636	25/09/2017	676,90	615	24/09/2018	676,90
Octobre	686	25/10/2017	676,90	704	25/10/2018	676,90
Novembre	761	24/11/2017	676,90	793	26/11/2018	676,90
Décembre	fiche de paie non trouvée		0,00	871	18/12/2018	676,90
Total			6 764,96			8 122,80

Source : réquisitoire du procureur financier du 17 mai 2021

Les obligations des comptables,

Aux termes du paragraphe I 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 de la comptabilité publique. La responsabilité personnelle et pécuniaire prévue ci-dessus se trouve engagée dès lors [...] qu'une dépense a été irrégulièrement payée [...].* »

En vertu de l'article 17 du décret du 7 novembre 2012, applicable à compter du 1^{er} janvier 2013, les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables de l'exercice régulier des contrôles prévus aux articles 19 et 20 dudit décret lesquels prévoient que « *Le comptable public est tenu d'exercer le contrôle : [...] 2°. – s'agissant des ordres de payer : [...] de la validité de la dette dans les conditions prévues*

à l'article 20 [...] », et que « *Le contrôle des comptables publics sur la validité de la dette porte sur : la justification du service fait et l'exactitude des calculs de liquidation ; l'intervention préalable des contrôles réglementaires ; la production des pièces justificatives [...]* ».

Pour apprécier la validité des dettes, les comptables doivent notamment exercer leur contrôle sur la production des justifications. A ce titre, il leur revient d'apprécier si les pièces fournies présentent un caractère suffisant pour justifier la dépense engagée. Ils ont l'obligation 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.

L'annexe I du CGCT, constitutive de la nomenclature des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales, établie en vertu de son article D. 1617-19, dans sa rédaction issue du décret n° 2007-450 du 25 mars 2007, prévoit dans sa rubrique « 210223. Primes et indemnités » la production de la « 1. *Décision de l'assemblée délibérante fixant la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités* » ; ainsi que de la « 2. *Décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination (9) fixant le taux applicable à chaque agent* » afin de pouvoir procéder au paiement d'une prime de responsabilité à un agent. Ces dispositions ont été reprises dans le décret n° 2016-33 du 20 janvier 2016 applicable à compter du 23 janvier 2016.

L'existence de manquements de la part des comptables

Il résulte de l'article 1 du décret n° 88-631 du 6 mai 1988 relatif à l'attribution d'une prime de responsabilité à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés que « ... *le directeur général et les directeurs de délégation du Centre national de la fonction publique territoriale [...] peuvent bénéficier d'une prime de responsabilité dans les conditions fixées par le présent décret* ».

L'article 2 du même décret indique que « *Cette prime de responsabilité est payable mensuellement en appliquant au montant du traitement soumis à retenue pour pension du bénéficiaire un taux individuel, fixé dans la limite d'un taux maximum de 15 %* ».

Au moment du paiement de la prime de responsabilité, le comptable disposait de trois délibérations du conseil d'administration du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Martinique et d'un arrêté du président du centre de gestion pour justifier l'attribution de la prime à Mme A.

Une délibération du centre de gestion en date du 9 avril 1998 « *portant reconduction du régime indemnitaire pour le personnel* », revêtue de la mention du contrôle de légalité en date du 25 mai 1998, indique qu'« *est reconduit pour l'exercice 1998 le régime indemnitaire des agents de la filière administrative et technique du centre de gestion arrêté par la délibération susvisée en date du 13 novembre 1992* ».

Le comptable a produit un extrait de cette dernière délibération « *portant fixation du régime indemnitaire des agents des filières administrative et technique du centre de gestion* ». Toutefois, si celle-ci définit les agents bénéficiaires, notamment de l'indemnité

forfaitaire pour travaux supplémentaires ainsi que son taux, et institue une indemnité supplémentaire, n'y figure aucune disposition relative à la prime de responsabilité susceptible d'être versée aux directeurs généraux des services.

La délibération n° 2013-10 en date du 20 mars 2013 qui a pour objet d'actualiser le régime indemnitaire des agents du centre de gestion de la Martinique, produite par le comptable, ne prévoit pas expressément l'attribution de la prime de responsabilité aux directeurs généraux des services.

La délibération n° 2017-01 en date du 31 janvier 2017 relative à la mise en place du nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), produite par le comptable, n'apporte aucun élément d'information quant à l'attribution de la prime de responsabilité.

L'arrêté n° 98-19 du président du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Martinique en date du 19 juin 1998, portant mention de sa soumission au contrôle de légalité le 22 juin 1998, précise, sous le visa de la délibération du centre de gestion en date du 9 avril 1998, qu'il est mis fin au détachement de Mme A sur l'emploi fonctionnel de directeur-adjoint du centre de gestion et qu'elle est recrutée sur l'emploi fonctionnel de directeur du centre de gestion, assimilé à l'emploi de secrétaire général des villes de 20 000 à 40 000 habitants.

Cet arrêté prévoit, à son article 3, que « *Mme A percevra, en cette qualité, son traitement correspondant à celui du 3^{ème} échelon, indice brut 745 majoré 613, la prime de responsabilité, ainsi que les primes et indemnités liées au grade dont l'attribution aura été décidée par l'assemblée délibérante du Centre de gestion* ». Toutefois, cet arrêté ne précise pas le taux de prime de responsabilité applicable alors que celui-ci est susceptible d'être adapté jusqu'à un taux maximal de 15 % du traitement brut de l'agent.

Au moment du versement de la prime de responsabilité, le comptable ne disposait donc d'aucune délibération instituant ladite prime ni d'un arrêté d'attribution précisant le taux de prime attribué à Mme A.

Postérieure aux paiements des mandats, la délibération n° 2020-11 en date du 27 février 2020, qui a été prise afin de régulariser la situation relative au versement de la prime de responsabilité « *suite aux observations de la chambre régionale des comptes* », décide « *d'entériner la décision d'attribuer la prime de responsabilité à Mme A, directrice générale des services du centre de gestion, dont elle bénéficie depuis sa nomination le 1^{er} juillet 1998 dans la fonction de directeur général des services* ».

La délibération n° 2021-08 en date du 23 février 2021 portant « *modification de la délibération du 27 février 2020* » décide « *[d']attribuer la prime de responsabilité des emplois administratifs de direction au directeur général des services du centre de gestion à compter du 27 février 2020 avec un taux d'application de 15 % du traitement brut de l'agent* ».

Les délibérations n° 2020-11 en date du 27 février 2020 et n° 2021-08 en date du 23 février 2021, prises *a posteriori* afin de régulariser la situation relative au versement de la prime de responsabilité mais n'étant pas à la disposition des comptables lors des paiements incriminés, ne peuvent légitimer les paiements intervenus au cours des années 2015 à 2018.

L'arrêté de nomination de Mme A, qui renvoie à plusieurs délibérations muettes quant à l'attribution de la prime de responsabilité, ne peut donc dégager les comptables de leur responsabilité, laquelle résulte du paragraphe I de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 précité. En l'espèce, il appartenait aux comptables de vérifier l'existence des pièces justificatives résultant de l'annexe I du décret n° 2007-450 du 25 mars 2007 du CGCT repris par le décret n° 2016-33 du 20 janvier 2016, dont les termes ont été précédemment rappelés, alors qu'ils ne disposaient, lors du paiement de la prime de responsabilité, ni d'une délibération de l'assemblée délibérante, ni d'une décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination fixant le taux applicable.

M. X n'a pas formulé de commentaire sur cette présomption de charge.

Mme Y soutient que la décision d'attribuer la prime en cause par délibération n° 2020-11 du 27 février 2020 régularise les paiements depuis 22 ans en confirmant expressément la volonté de l'organe délibérant alors que Mme A la considère comme un droit acquis et qu'il ne peut donc y avoir de préjudice pour l'établissement public.

M. Z reconnaît le manquement, du fait de l'absence de la délibération initiale attribuant cette prime, mais reprend les mêmes conclusions que Mme Y quant au préjudice éventuel, en se référant aux deux délibérations de 2020 et de 2021 précitées.

L'ordonnateur ne s'est pas exprimé sur ces paiements.

La liste des pièces justificatives des dépenses publiques locales jointe en annexe 1 à l'article D. 1617-19 du CGCT est obligatoire, d'application stricte et ne souffre aucune exception. Dès lors, il appartenait aux comptables successifs d'exiger la production des pièces leur permettant d'effectuer le contrôle de la liquidation de la prime en cause, les délibérations postérieures aux paiements étant insusceptibles de la justifier rétroactivement.

Aussi, en prenant en charge les mandats de paiement relatifs à la prime de responsabilité en cause qui n'étaient pas accompagnés des justifications réglementaires et en procédant à leur paiement au lieu de suspendre celui-ci, MM. X et Z et Mme Y ont-ils manqué à leur obligation de contrôle imposée par l'article 19 du décret du 7 novembre 2012 susvisé.

Ce faisant, M. X, Mme Y et M. Z ont engagé leur responsabilité personnelle et pécuniaire pour les sommes irrégulièrement payées, soit 19 456,92 € imputables à M. X, 4 061,40 € à Mme Y et 7 445,90 € à M. Z.

Il n'en irait autrement que si les comptables pouvaient exciper de la force majeure, laquelle résulte d'un événement qui leur est extérieur, imprévisible et irrésistible, caractéristiques cumulatives.

De telles circonstances ne sont ni alléguées, ni établies par aucun des comptables.

L'existence d'un préjudice financier

Il appartient 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. Il doit, à cette fin, d'une part, rechercher s'il existe 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.

Le manquement du comptable 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.

Au regard des textes applicables, la directrice générale des services du centre de gestion de la Martinique a droit à la prime de responsabilité.

En effet, les dispositions du décret n°88-631 du 6 mai 1988 modifié comptent parmi les bénéficiaires possibles de la prime de responsabilité l'agent occupant l'emploi fonctionnel de direction d'un centre de gestion, sous réserve que l'effectif total des agents qui relèvent des collectivités et établissements du ressort du centre soit au moins égal à 5 000. Or, le centre de gestion de la Martinique a toujours été classé dans la catégorie des collectivités de 12 000 à 20 000 agents, le département affichant un nombre d'agents territoriaux stables depuis 2014 et proche de 17 000. Assimilé, selon le décret n°87-1106 du 30 décembre 1987, à une commune de 80 000 à 150 000 habitants, le centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Martinique pouvait donc accorder à sa directrice générale des services le bénéfice de la prime de responsabilité.

L'organe délibérant de la période retenue dans le réquisitoire (2015 à 2018) est bien celui qui a entériné la prime, par une délibération de 2020. Les délibérations de 2020 et de 2021 précitées, prises postérieurement aux paiements litigieux, permettent de considérer que l'organe délibérant pouvait, et avait l'intention, au moment des paiements, d'accorder ladite prime. Cette circonstance conduit à retenir un manquement sans préjudice.

La sanction des manquements

En prenant en charge et en payant les mandats litigieux sans effectuer le contrôle de la validité de la dette portant précisément sur l'exactitude de la liquidation et la production de toutes les pièces justificatives utiles, M. X, Mme Y et M. Z ont engagé leur responsabilité personnelle et pécuniaire. En tenant compte des circonstances de l'espèce, sur le fondement du 2^e alinéa du VI de l'article 60 de la loi n°63-156 du 23 février 1963, il sera mis à la charge de chacun d'eux une somme non rémissible, de 80 € pour M. X, de 40 € pour Mme Y, comptable intérimaire, et de 80 € pour M. Z.

TROISIEME CHARGE : Paiement de salaires sans corrélation avec les actes d'engagement – exercice 2015

Les réquisitions du ministère public

Par réquisitoire n° 2021-007 du 17 mai 2021, le procureur financier a requis de la chambre régionale des comptes de la Martinique qu'elle se prononce sur la responsabilité de M. X en raison du paiement, en novembre et décembre 2015, de mandats relatifs à la rémunération du docteur B, embauché par contrat non signé par l'intéressé, daté du 1^{er} décembre 2014 avec effet à compter du 1^{er} janvier 2015 pour une durée d'un an, liquidée sur la base de 30 heures hebdomadaires, alors que le contrat prévoyait une durée

de travail de 25 heures par semaine, engendrant un trop payé de 1 959,52 € sur la période considérée.

Les paiements en cause sont récapitulés dans le tableau suivant :

Tableau n° 4 : Salaire du Dr B en novembre et décembre 2015
sur la base de 30 heures hebdomadaires (en euros)

Mois	Traitement de base	Surrémunération "indiciaire" de 40 %	Rémunération brute (hors primes, indemnités et SFT)
Novembre 2015	4 199,01	1 679,60	5 878,61
Décembre 2015	4 199,01	1 679,60	5 878,61

Source : réquisitoire du procureur financier du 17 mai 2021

Les obligations du comptable

Aux termes du paragraphe I 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 de la comptabilité publique. La responsabilité personnelle et pécuniaire prévue ci-dessus se trouve engagée dès lors [...] qu'une dépense a été irrégulièrement payée [...]* ».

En vertu de l'article 17 du décret du 7 novembre 2012, applicable à compter du 1^{er} janvier 2013, les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables de l'exercice régulier des contrôles prévus aux articles 19 et 20 dudit décret, lesquels prévoient que « *Le comptable public est tenu d'exercer le contrôle : [...] 2°. – s'agissant des ordres de payer : [...] de la validité de la dette dans les conditions prévues à l'article 20 [...]* » et que « *Le contrôle des comptables publics sur la validité de la dette porte sur : la justification du service fait et l'exactitude des calculs de liquidation ; l'intervention préalable des contrôles réglementaires ; la production des pièces justificatives [...]* ».

L'existence de manquements de la part du comptable

Le Dr B a été embauché en qualité de médecin contractuel pour une durée de douze mois conformément à l'article 3 alinéa 1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, afin de permettre au centre de gestion de faire face à un accroissement temporaire d'activité.

L'article 3 de son contrat de travail, dont la version produite ne porte pas sa signature ainsi que le relève le procureur financier, précise que « *Monsieur B recevra sur la base de 25 heures par semaine, mensuelle sur la base de l'Indice Brut HEB, Indice Majoré 1058 de la grille indiciaire des médecins territoriaux hors classe* ».

Or, l'examen de ses bulletins de paie de novembre et de décembre 2015 révèle que le Dr B a perçu un salaire indexé sur un traitement indiciaire liquidé sur la base de 30 heures hebdomadaires, comme le montre le tableau n° 4 *supra*.

Si ces salaires avaient été liquidés sur la base de 25 heures hebdomadaires, le Dr B aurait perçu mensuellement 4 898,85 € au lieu de 5 878,61 €, à l'instar du traitement de base

qu'il a touché en février 2015 comme cela résulte du tableau suivant :

Tableau n° 5 : Salaire du Dr B sur la base de 25 heures hebdomadaires (en euros)

Mois	Traitement de base	Surrémunération "indiciaire" de 40 %	Rémunération brute (hors primes, indemnités et SFT)
Février 2015	3 499,18	1 399,67	4 898,85

Source : réquisitoire du procureur financier du 17 mai 2021

Il résulte de ce qui précède que les paiements des salaires des mois de novembre et décembre 2015 ont été effectués sans que le comptable satisfasse aux obligations qui lui incombent en matière de contrôle de validité de la dette, s'agissant de l'exactitude de la liquidation.

En prenant en charge les mandats de paiement relatifs à la rémunération du Dr B dans les conditions précédemment exposées alors que la liquidation était effectuée sur des bases erronées, et en procédant à leur paiement sans les suspendre, le comptable a manqué à son obligation de contrôle imposée par l'article 20 du décret du 7 novembre 2012 susvisé.

M. X qui n'a formulé, comme l'ordonnateur, aucune observation sur ce point, a ainsi engagé sa responsabilité personnelle et pécuniaire pour les dépenses irrégulièrement payées telles que précédemment exposé, pour un montant de 1 959,52 €, au titre de l'exercice 2015, en vertu des dispositions de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963.

Il ne pourrait en être autrement que si le comptable pouvait exciper de circonstances de force majeure. En effet, l'article 60-V de la loi n° 63-156 indique que « *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* ».

M. X n'a invoqué aucune circonstance de ce type.

L'ordonnateur n'a pas répondu au réquisitoire.

Ainsi, le comptable public a versé à tort la somme de 1 959,52 € (979,76 € x 2 mois) au titre du traitement indiciaire brut du Dr B sur la période en question. Sa responsabilité personnelle et pécuniaire est donc engagée.

L'existence d'un préjudice financier

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 pas due.

Ni M. X, ni l'ordonnateur ne se sont prononcés sur ce point.

Lorsque le manquement du comptable porte sur l'exactitude de la liquidation de la dépense et qu'il en est résulté un trop-payé, ou conduit à payer une dépense en l'absence de tout ordre de payer ou une dette prescrite ou non échue, ou à priver le paiement d'effet

libératoire, il doit être regardé comme ayant par lui-même, sauf circonstance particulière, causé un préjudice financier à l'organisme public concerné.

En l'espèce, le manquement du comptable porte sur l'exactitude de la liquidation de la dépense et il en est résulté un trop-payé puisque, durant deux mois, le Dr B a été rémunéré sur la base d'un salaire hebdomadaire de 30 heures alors que les dispositions contractuelles ne prévoyaient que 25 heures pour cette période.

En conséquence, et en l'absence de circonstances de force majeure, le manquement du comptable a causé un préjudice financier au centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Martinique.

Le lien de causalité entre les manquements du comptable et le préjudice financier

Le lien de causalité entre le manquement reproché au comptable et le préjudice financier causé au centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Martinique est établi par le simple fait que la dépense a été irrégulièrement payée. En effet, le comptable a ouvert sa caisse sans effectuer les contrôles, de l'exactitude de la liquidation de la dépense, dont il était chargé.

La sanction des manquements

Aux termes du troisième alinéa du VI de l'article 60 modifié de la loi du 23 février 1963 susvisée, « *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* ». En outre, 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* ».

Ainsi, il y a lieu de constituer M. X débiteur du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Martinique pour la somme de 1 959,52 €, augmentée des intérêts de droit à compter du 19 mai 2021, date de la notification du réquisitoire.

L'existence et la mise en œuvre d'un dispositif de contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD)

L'article 60-IX de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 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* ».

Il revient au juge des comptes d'apprécier si le manquement du comptable s'est opéré dans un champ couvert par un contrôle hiérarchisé de la dépense préétabli.

En l'espèce, un plan de contrôle hiérarchisé de la dépense relatif à la paye, approuvé le 23 juin 2015 par la direction départementale des finances publiques pour l'année 2015, a été produit.

Il ressort dudit plan de contrôle que la paye des « *sortants* » devait être vérifiée *a posteriori* sur la période de septembre à novembre 2015 inclus. Or, le docteur B bénéficiait d'un contrat de travail d'une durée d'un an à effet du 1^{er} janvier 2015. Il était donc sortant uniquement au mois de décembre 2015.

Il est constant que les règles du contrôle sélectif doivent être considérées comme respectées dès lors que le comptable a bien sélectionné et visé les mandats que sa hiérarchie lui a demandé de contrôler. En l'occurrence les paiements effectués ne figurent pas parmi les dépenses qui devaient être vérifiées.

Il en résulte que les dépenses réalisées par M. X étaient couvertes par un CHD et qu'il est susceptible de bénéficier d'une remise gracieuse totale de la part du ministre chargé du budget.

QUATRIEME CHARGE : Paiement d'une surrémunération indiciaire à un agent – exercice 2018

Les réquisitions du ministère public

Par réquisitoire n° 2021-007 du 17 mai 2021, le procureur financier a requis de la chambre régionale des comptes de la Martinique qu'elle se prononce sur la responsabilité de M. Z en raison du paiement, de février à décembre 2018, de mandats relatifs à la rémunération de Mme C, attachée territoriale titulaire, comprenant une sur-rémunération, dite improprement « *prime de vie chère* », à concurrence de 11 546,37 € sans avoir procédé au contrôle de la validité de la dette, de l'exactitude de la liquidation ainsi que de la production des pièces justificatives. Les paiements en cause sont récapitulés dans le tableau suivants.

Tableau n° 6 : Surrémunération indiciaire versée à Mme C de février à décembre 2018 (en euros)

Exercice 2018	Montant	Compte n° 6413 Mandat collectif n°	Date de paiement
Février	1 049,67	68	22/02/2018
Mars	1 049,67	115	26/03/2018
Avril	1 049,67	259	25/04/2018
Mai	1 049,67	321	29/05/2018
Juin	1 049,67	398	25/06/2018
Juillet	1 049,67	476	25/07/2018
Août	1 049,67	518	27/08/2018
Septembre	1 049,67	615	24/09/2018
Octobre	1 049,67	704	25/10/2018
Novembre	1 049,67	793	26/11/2018
Décembre	1 049,67	871	18/12/2018
Total	11 546,37		

Source : bulletins de paie et mandats collectifs - réquisitoire

Les obligations du comptable

Aux termes du paragraphe I 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 de la comptabilité publique. La responsabilité personnelle et pécuniaire prévue ci-dessus se trouve engagée dès lors [...] qu'une dépense a été irrégulièrement payée [...]* ».

En vertu de l'article 17 du décret du 7 novembre 2012, applicable à compter du 1^{er} janvier 2013, les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables de l'exercice régulier des contrôles prévus aux articles 19 et 20 dudit décret, lesquels prévoient que « *Le comptable public est tenu d'exercer le contrôle : [...] 2°. – s'agissant des ordres de payer : [...] de la validité de la dette dans les conditions prévues à l'article 20 [...]* » ; et que « *Le contrôle des comptables publics sur la validité de la dette porte sur : la justification du service fait et l'exactitude des calculs de liquidation ; l'intervention préalable des contrôles réglementaires ; la production des pièces justificatives [...]* ».

Pour apprécier la validité des dettes, les comptables doivent notamment exercer leur contrôle sur la production des justifications. A ce titre, il leur revient d'apprécier si les pièces fournies présentent un caractère suffisant pour justifier la dépense engagée. Ils ont l'obligation 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, de la nature et de l'objet de la dépense telle qu'elle a été ordonnancée.

Le comptable doit donc disposer de l'ensemble des pièces justificatives, conformément à l'annexe I du CGCT constitutive de la nomenclature des pièces justificatives des dépenses

des collectivités publiques applicable en l'espèce, établie en vertu de son article D. 1617-19, dans sa rédaction issue du décret n° 2016-33 du 20 janvier 2016 applicable à compter du 23 janvier 2016.

La rubrique « 210223. Primes et indemnités » prévoit la production de :

- la décision de l'assemblée délibérante fixant la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités,
- la décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination fixant le taux applicable à chaque agent,

afin de pouvoir procéder au paiement d'une prime à un agent.

L'article 3 de la loi n° 50-407 du 3 avril 1950 concernant les conditions de rémunération et les avantages divers accordés aux fonctionnaires en service dans les départements de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de La Réunion dispose : « Une majoration de traitement de 25 % est accordée, à partir du 1^{er} avril 1950, à tous les fonctionnaires des départements considérés. L'indemnité dite de recrutement instituée par le décret n° 48-167 du 31 mars 1948 est supprimée à partir de la même date ».

L'article 1 du décret n° 57-87 du 28 janvier 1957 portant majoration du complément temporaire alloué aux fonctionnaires de l'Etat en service dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane française précise : « À compter du 1^{er} janvier 1957, le montant du complément temporaire institué par l'article 10 du décret susvisé du 22 décembre 1953 est porté à 15 % à l'égard des fonctionnaires de l'Etat en service dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane française ».

La combinaison de ces deux dispositifs porte le taux du complément de rémunération attribué aux fonctionnaires de l'Etat en service dans le département de la Martinique à 40 %.

Ce complément de rémunération présente toutes les caractéristiques d'une indemnité attachée à l'exercice des fonctions et est lié au séjour de l'agent dans un département d'outre-mer.

Les articles précités de la loi n° 50-407 du 3 avril 1950 et du décret n° 57-87 du 28 janvier 1957 accordent respectivement 25 % et 15 % de majoration de traitement et de complément temporaire aux agents titulaires de l'Etat mais seulement à ceux-ci. Si, en vertu du principe de parité, les collectivités territoriales ont la faculté d'accorder un avantage équivalent à leurs agents titulaires, elles doivent en décider explicitement, par une délibération. En effet, l'article 1 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, applicable en l'espèce, 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 ». En l'absence de délibération de l'organe délibérant compétent, le versement de la majoration de traitement et du complément temporaire aux agents titulaires d'une collectivité est sans fondement.

L'existence de manquements de la part du comptable

La liste des pièces justificatives des dépenses publiques locales jointe en annexe I à l'article D. 1617-19 du CGCT est obligatoire, d'application stricte et ne souffre aucune exception. Il appartenait au comptable d'exiger la production des pièces lui permettant de vérifier la validité de la dette, conformément aux textes précédemment rappelés, et d'effectuer le contrôle de la liquidation des indemnités en cause.

Deux délibérations ont été produites par le comptable :

- une délibération du 31 mars 2010 dont un extrait conforme est daté du 22 avril 2010 qui décide « *d'attribuer aux quatre fonctionnaires momentanément privés d'emplois, l'indemnité de vie chère* » ;
- une délibération n° 2012-43 du 28 novembre 2012 qui décide d'attribuer « *l'indemnité de vie chère* » aux seuls agents non titulaires recrutés sur des emplois permanents (médecins de prévention et chargé de mission).

Or, d'une part, la délibération du 31 mars 2010 ne fournit aucune information sur l'identité des agents concernés, ce qui ne permet pas d'affirmer qu'elle est applicable à la situation de Mme C et, d'autre part, celle du 28 novembre 2012 concerne des agents non titulaires, ce qui n'est pas le cas de Mme C.

Au cas d'espèce, les mandats recensés dans le tableau n° 6 *supra* équivalent à une majoration de traitement octroyée à Mme C, en l'absence de décision de l'assemblée délibérante établissant cette indemnité.

M. Z reconnaît l'absence de délibération même s'il précise qu'il pensait que les délibérations avaient été prises en temps utile et que le décret relatif aux pièces justificatives ne prévoit pas expressément le contrôle de cette prime.

L'ordonnateur n'a pas répondu au réquisitoire.

En payant ces indemnités en l'absence de délibération autorisant ces paiements, M. Z a manqué aux obligations qui lui incombent en matière de contrôle préalable de la validité de la dette, de sorte que sa responsabilité personnelle et pécuniaire se trouve engagée à hauteur de 11 546,37 € en application de l'article 60-I de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 dont les termes ont été précédemment rappelés.

Il n'en irait autrement que si le comptable pouvait exciper de la force majeure. En effet, l'article 60-V de la loi n° 63-156 indique que « *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* ».

Les événements décrits par M. Z pour solliciter que soit prise en compte sa « *demande de circonstances très atténuantes* » concernant les importants problèmes de trésorerie et budgétaires rencontrés dans l'ensemble des collectivités, y compris au centre de gestion, qui l'ont contraint à se concentrer, d'une part, sur les régularisations comptables et budgétaires et, d'autre part, sur les poursuites contentieuses, dans le but de reconstituer les trésoreries défailtantes de chaque collectivité, ne constituent pas des circonstances revêtant les caractéristiques d'extériorité à l'agent, d'imprévisibilité et d'irrésistibilité propres à la force majeure et ce, malgré l'ampleur relatée des poursuites contentieuses effectuées au cours des années 2018, 2019 et 2020.

L'existence d'un préjudice financier

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 pas due.

Lorsque le manquement du comptable porte sur l'exactitude de la liquidation de la dépense et qu'il en est résulté un trop-payé, ou conduit à payer une dépense en l'absence de tout ordre de payer ou une dette prescrite ou non échue, ou à priver le paiement d'effet libératoire, il doit être regardé comme ayant par lui-même, sauf circonstance particulière, causé un préjudice financier à l'organisme public concerné.

A l'inverse, lorsque le manquement du comptable aux obligations qui lui incombent au titre du paiement d'une dépense porte seulement sur le respect de règles formelles que sont l'exacte imputation budgétaire de la dépense ou l'existence du visa du contrôleur budgétaire lorsque celle-ci devait, en l'état des textes applicables, être contrôlée par le comptable, il doit être regardé comme n'ayant pas par lui-même, sauf circonstance particulière, causé de préjudice financier à l'organisme public concerné.

Enfin, le manquement du comptable aux autres obligations lui incombant, telles que le contrôle de la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué, de la disponibilité des crédits, de la production des pièces justificatives requises ou de la certification du service fait, 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.

M. Z fait valoir que Mme C est attachée territoriale, fonctionnaire titulaire du centre de gestion, et qu'elle bénéficie à ce titre de « *l'indemnité dite de vie chère* » comme tous les fonctionnaires titulaires des collectivités locales, de l'État et des hôpitaux. Il ajoute qu'il pensait, à son arrivée, que les délibérations idoines avaient été prises par les collectivités dès l'émission des décrets initiaux, tout en précisant que le décret des pièces justificatives ne prévoit pas expressément le contrôle de cette prime. Selon lui, cette prime étant attribuée à l'ensemble des agents titulaires et non titulaires de la collectivité, le centre de gestion de la Martinique n'a subi aucun préjudice financier. Il demande en conséquence à la chambre de reconnaître un manquement sans préjudice financier.

En l'espèce la dépense ne repose sur aucun fondement juridique dès lors qu'il a été relevé qu'aucune délibération attribuant la sur-rémunération dite « *prime de vie chère* » à Mme C n'est produite.

L'absence de disposition visant expressément cette sur-rémunération dans l'annexe à l'article D 1617-19 du CGCT relatif aux pièces justificatives tel que le soutient M. Z est indifférente dès lors qu'elle constitue un complément de rémunération et présente toutes les caractéristiques d'une indemnité attachée à l'exercice de fonctions outre-mer, qu'elle ne donne pas droit à comptabilisation pour la retraite ni à cotisations sociales et doit être fondée, comme toutes les autres indemnités, sur une délibération préalable.

En conséquence, l'absence de fondement juridique de cette dépense conduit à retenir qu'elle a été payée en l'absence de tout ordre de payer.

Il doit donc être retenu que le manquement du comptable a causé un préjudice financier au centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Martinique.

Le lien de causalité entre les manquements du comptable et le préjudice financier

Le lien de causalité entre le manquement reproché au comptable et le préjudice financier causé au centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Martinique est établi par le simple fait que la dépense a été irrégulièrement payée. En effet, le comptable a ouvert sa caisse sans effectuer les contrôles exigés de sa fonction, notamment de la présence des pièces justificatives prévues à la nomenclature et de l'exactitude de la liquidation de la dépense.

La sanction des manquements

Aux termes du troisième alinéa du VI de l'article 60 modifié de la loi du 23 février 1963 susvisée, « *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* ». En outre, 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* ».

Ainsi, il y a lieu de constituer M. Z débiteur du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Martinique pour la somme de 11 546,37 €, augmentée des intérêts de droit à compter du 19 mai 2021, date de la notification du réquisitoire.

L'existence et la mise en œuvre d'un dispositif de contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD)

L'article 60-IX de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 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* ».

Il revient au juge des comptes d'apprécier si le manquement du comptable s'est opéré dans un champ couvert par un contrôle hiérarchisé de la dépense préétabli.

Sur la demande de M. Z en date du 29 mars 2019, la direction régionale des finances publiques (DRFiP) de la Martinique a accepté de valider la reconduction des plans CHD hors-paye de son prédécesseur pour l'année 2018. Cependant, ces plans ne s'appliquent pas au cas d'espèce qui intéresse la paye. Pour le surplus, si M. Z indique dans son

courrier précité adressé à la DRFiP relativement à l'année 2018 que « *les plans de CHD payés ont été produits* », aucun n'a été remis à la juridiction financière.

Par conséquent, les dépenses réalisées par M. Z n'étaient pas couvertes par un CHD. Aussi, la somme laissée à la charge du comptable, par le ministre chargé du budget ne pourra être inférieure à 3/1 000^e du montant du cautionnement prévu pour le poste comptable conformément au IX de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 précité.

Par ces motifs,

DÉCIDE

Article 1 – Charge n° 1

M. X est constitué débiteur du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Martinique sur le fondement du troisième alinéa du VI de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 modifiée, pour la somme de cinq mille trois cent quarante-deux euros (5 342 €), somme augmentée des intérêts de droit à compter du 19 mai 2021, date de la notification du réquisitoire au comptable ;

Mme Y est constituée débitrice du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Martinique sur le fondement du troisième alinéa du VI de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 modifiée, pour la somme de huit mille trois cent quatre-vingt-quatorze euros (8 394 €), somme augmentée des intérêts de droit à compter du 19 mai 2021, date de la notification du réquisitoire au comptable ;

Article 2 – Charge n° 2

M. X devra s'acquitter d'une somme de 80 € sur le fondement du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi n°63-156 du 23 février 1963. Cette somme n'est pas susceptible de remise gracieuse en vertu du paragraphe IX de l'article 60 précité.

Mme Y devra s'acquitter d'une somme de 40 € sur le fondement du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi n°63-156 du 23 février 1963. Cette somme n'est pas susceptible de remise gracieuse en vertu du paragraphe IX de l'article 60 précité.

M. Z devra s'acquitter d'une somme de 80 € sur le fondement du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi n°63-156 du 23 février 1963. Cette somme n'est pas susceptible de remise gracieuse en vertu du paragraphe IX de l'article 60 précité.

Article 3 – Charge n° 3

M. X est constitué débiteur du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Martinique sur le fondement du troisième alinéa du VI de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 modifiée, pour la somme de mille neuf cent cinquante-neuf euros et cinquante-deux centimes (1 959,52 €), somme augmentée des intérêts de droit à compter du 19 mai 2021, date de la notification du réquisitoire au comptable.

Le respect d'un dispositif de contrôle sélectif de la dépense conduit à permettre au comptable, en cas de remise gracieuse par le ministre chargé du budget, de bénéficier d'une remise gracieuse totale.

Article 4 – Charge n° 4

M. Z est constitué débiteur du centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Martinique sur le fondement du troisième alinéa du VI de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 modifiée, pour la somme de onze mille cinq cent quarante-six euros et trente-sept centimes (11 546,37 €), somme augmentée des intérêts de droit à compter du 19 mai 2021, date de la notification du réquisitoire au comptable.

En l'absence de respect d'un dispositif de contrôle sélectif de la dépense, la somme qui sera laissée à la charge du comptable, en cas de remise gracieuse par le ministre chargé du budget, sera au moins égale au double de la somme mentionnée au deuxième alinéa du IX de l'article 60 modifié de la loi du 23 février 1963 susvisée.

Article 5 – Sursis à décharge

M. X ne sera déchargé de sa gestion, du 1^{er} janvier 2015 au 2 juillet 2017, qu'après apurement des débits et de la somme non rémissible prononcés à son encontre.

Mme Y ne sera déchargée de sa gestion, du 3 juillet 2017 au 31 janvier 2018, qu'après apurement des débits et de la somme non rémissible prononcés à son encontre.

M. Z ne sera déchargé de sa gestion, du 1^{er} février 2018 au 31 décembre 2018, qu'après apurement des débits et de la somme non rémissible prononcés à son encontre.

Fait et délibéré en la chambre régionale des comptes de la Martinique, le 19 octobre 2021.

Présents :

- M. Yves COLCOMBET, président de la chambre, président de séance,
- M. Patrick PLANTARD, président de section ;
- M. Gabriel SENAUX, réviseur ;
- M. Alexandre ABOU et Mme Anne-Maude DUBOST, premiers conseillers ;

Ont signé : Mme Martine AZARES, greffière, M. Yves COLCOMBET, président.

Collationné, certifié conforme à la minute étant au greffe de la Chambre régionale des comptes de la Martinique et délivré par moi, secrétaire générale.

Aurélie ROSSAT

En conséquence, la République française mande et ordonne à tous huissiers de justice, sur ce requis, de mettre le présent 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 et R. 242-23 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, selon les modalités prévues aux articles R. 242-22 et 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.