



Chambre plénière
Jugement n° 2022-003
Audience publique du 21 février 2022
Prononcé du 21 mars 2022

CENTRE COMMUNAL D'ACTION SOCIALE
(CCAS) DE CHALLANS
(Département de la Vendée)
Trésorerie : CHALLANS
Exercices : 2015 à 2018

République Française
Au nom du peuple français

La Chambre,

Vu le réquisitoire n° 2021-07 en date du 10 août 2021, par lequel le procureur financier a saisi la chambre en vue de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X..., comptable du centre communal d'action sociale (CCAS) de Challans, pour sa gestion du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2017, et de Mme Y..., pour sa gestion du 1^{er} octobre 2018 au 31 décembre 2018, notifié le 11 août 2021 à M. X... et le 19 août 2021 à Mme Y..., ainsi que le 18 août 2021 à M. Z..., président du CCAS de Challans, en sa qualité d'ordonnateur ;

Vu les comptes rendus en qualité de comptables du CCAS de Challans par M. X..., du 1^{er} janvier 2015 au 30 septembre 2018 et Mme Y... du 1^{er} octobre au 31 décembre 2018 ;

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

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

Vu le code des juridictions financières ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

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

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

Vu l'arrêté du 25 juillet 2013 portant application du premier alinéa de l'article 42 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et encadrant le contrôle sélectif de la dépense ;

Vu le décret n° 2016-33 du 20 janvier 2016 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des établissements publics de santé ;

Vu le rapport de M. Boris Kuperman, premier conseiller, magistrat chargé de l'instruction ;

Vu les conclusions du procureur financier ;

Vu les pièces du dossier, notamment les réponses de M. X..., enregistrées au greffe de la chambre les 9 novembre et 28 décembre 2021 ; de Mme Y..., enregistrées au greffe de la chambre les 15 novembre et 29 décembre 2021 ; de M. Z..., enregistrée au greffe de la chambre le 9 novembre 2021 ;

Entendu lors de l'audience publique du 21 février 2022, M. Boris Kuperman, premier conseiller, en son rapport, M. Philippe Pont, procureur financier près la chambre, en ses conclusions ; M. X... et Mme Y..., comptables et M. Z..., président du CCAS de Challans, informés de l'audience, n'étant ni présents ni représentés ;

Entendu en délibéré, M. Louis-Damien Fruchaud, premier conseiller, réviseur, en ses observations ;

Sur les textes communs applicables

Attendu que l'article 60, I, de la loi du 23 février 1963 susvisée dispose que « les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables (...) du paiement des dépenses » ; que le II du même article dispose que : « les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer en matière (...) de dépenses (...) dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique » ; que le III du même article dispose que : « la responsabilité personnelle et pécuniaire (...) se trouve engagée dès lors qu'un déficit ou un manquant en monnaie ou en valeurs a été constaté, (...) qu'une dépense a été irrégulièrement payée » ;

Attendu que l'article 18 du décret du 7 novembre 2012 susvisé, qui vaut règlement général sur la comptabilité publique en vertu de son article 237, dispose que : « le comptable public est seul chargé : (...) 4° De la prise en charge des ordres de payer (...) qui lui sont remis par les ordonnateurs ; (...) 7° Du paiement des dépenses (...) » ; que le d du 2° de l'article 19 du même décret dispose que : « Le comptable public est tenu d'exercer le contrôle (...) s'agissant des ordres de payer (...) de la validité de la dette dans les conditions prévues à l'article 20 » ; que le 3° de l'article 20 du même décret dispose que : « Le contrôle des comptables publics sur la validité de la dette porte sur (...) la production des pièces justificatives » ;

Attendu que le II de l'article 61-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale disposait notamment, à l'époque des faits, que « la mise à disposition donne lieu à remboursement. Il peut être dérogé à cette règle lorsque la mise à disposition intervient entre une collectivité territoriale et un établissement public administratif dont elle est membre ou qui lui est rattaché... » ;

Attendu que l'article 2 du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux dispose notamment que : « I. – La convention de mise à disposition conclue entre la collectivité territoriale ou l'établissement public d'origine et l'organisme d'accueil définit notamment la nature des activités exercées par le fonctionnaire mis à disposition, ses conditions d'emploi, les modalités du contrôle et de l'évaluation de ses activités. La convention peut porter sur la mise à disposition d'un ou de plusieurs agents. (...) II. – L'organisme d'accueil rembourse à la collectivité territoriale ou à l'établissement public d'origine la rémunération du fonctionnaire mis à disposition, les cotisations et contributions y afférentes, ainsi que les charges mentionnées au deuxième alinéa du III de l'article 6, dans les conditions qui y sont prévues. (...) Les modalités de remboursement de la charge de rémunération par le ou les organismes d'accueil sont précisées par la convention de mise à disposition. S'il est fait application de la dérogation prévue à la seconde phrase du II de l'article 61-1 de la loi du 26 janvier 1984, l'étendue et la durée de cette dérogation sont précisées dans la convention, conformément à une décision prise par l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement gestionnaire. » ;

Attendu qu'aux termes de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales : « Avant de procéder au paiement d'une dépense ne faisant pas l'objet d'un ordre de réquisition, les comptables publics (...) des établissements publics locaux (...) ne doivent exiger que les pièces justificatives prévues pour la dépense correspondante dans la liste définie à l'annexe I du présent code » ;

Attendu que la rubrique 2164 intitulée « Mise à disposition de personnel par une autre collectivité publique » de l'annexe I du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction qui s'appliquait aux mandats pris en charge jusqu'au 22 janvier 2016, exigeait la production des pièces suivantes : « 1. Délibération autorisant la conclusion de la convention. 2. Convention de mise à disposition. 3. Etats liquidatifs. » ;

Attendu que la rubrique 21541 intitulée « Mise à disposition de personnel par une autre collectivité publique – Remboursement des rémunérations » de l'annexe I du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction résultant du décret n° 2016-33 du 20 janvier 2016 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des établissements publics de santé, qui s'applique à compter du 23 janvier 2016, exige la production des mêmes pièces justificatives ;

Sur les présomptions de charge n° 1, 2 et 3, soulevées à l'encontre de M. X..., au titre des exercices 2015, 2016 et 2017 :

Attendu que, par le réquisitoire susvisé, le procureur financier a saisi la chambre régionale des comptes Pays de la Loire de la responsabilité encourue par M. X... à raison de la prise en charge et du paiement des mandats n° 491 du 15 décembre 2015 d'un montant de 256 364,79 € (exercice 2015), n° 412 du 28 novembre 2016 d'un montant de 246 410 € (exercice 2016) et n° 397 du 28 novembre 2017 d'un montant de 248 651 € (exercice 2017), au profit de la commune de Challans en remboursement de rémunérations consécutives à une mise à disposition de personnel communal auprès du CCAS, en l'absence de contrôle des pièces justificatives requises ;

Sur l'existence d'un manquement

Attendu qu'à l'occasion de la prise en charge de ces mandats, M. X... ne s'est appuyé que sur l'attribution annuelle de la subvention versée par la ville de Challans au CCAS destinée à couvrir les quotités de travail effectuées par les agents de la ville pour le compte du CCAS, votée au moment du budget primitif ; que n'étaient jointes ni une convention de mise à disposition de personnel entre la ville et le CCAS ni la délibération du CCAS autorisant la conclusion de cette convention, contrairement à ce qu'exigeait la réglementation applicable ; qu'en outre, les mandats concernés ne comportaient pas de référence à des pièces produites à l'occasion d'un premier paiement ;

Attendu que dans ses réponses M. X... a confirmé le fait qu'il ne disposait que de l'attribution annuelle de la subvention versée par la ville de Challans au CCAS ; qu'il n'a pu au demeurant produire à la chambre que la délibération du conseil municipal de Challans du 20 mars 2017 portant sur la seule subvention au titre de l'exercice 2017 ; que si, comme le relève tant le comptable que l'ordonnateur, les libellés et montants permettent de s'assurer que la dépense objet des mandats en cause était budgétairement prévue par la commune, cette pièce était insuffisante pour établir la validité de la dette du CCAS ; qu'en effet la pièce alléguée comme justificative de la dépense du CCAS est un acte de la ville et non du CCAS ;

Attendu que l'ordonnateur ne conteste pas non plus l'absence de convention et de délibération au moment du paiement des mandats en cause ;

Attendu que l'ancienneté de la pratique, établie depuis 2003, ne justifie pas l'absence de respect par le comptable public de ses obligations réglementaires de contrôle lors de la prise en charge des mandats ; que le moyen tenant à l'absence d'observations de la chambre lors de précédents contrôles est inopérant, le ministère public près la chambre disposant en outre du monopole des poursuites en vertu de l'article L. 242-4 du code des juridictions financières ;

Attendu que le moyen selon lequel une subvention de la ville au CCAS fléchée sur les charges de mise à disposition de personnel viserait à assurer une plus grande transparence des relations financières est inopérant, l'objectif invoqué n'étant pas de nature à exonérer le comptable de ses obligations réglementaires ; que le respect de l'obligation de disposer d'une convention écrite entre la ville et le CCAS, imposée par l'article 2 du décret du 18 juin 2008 susmentionné, aurait au demeurant servi cet objectif, le conseil d'administration du CCAS ne s'étant prononcé, en l'espèce, ni sur le principe ni sur les conditions de la mise à disposition ;

Attendu que la qualité du travail réalisé par les comptables successifs n'est pas en cause et est inopérante à infirmer le constat d'un manquement ;

Attendu que M. X... ne disposait donc pas lors des paiements litigieux des pièces justificatives requises pour contrôler la validité de la dette comme il en avait la charge ;

Attendu que faute d'avoir suspendu ces paiements, M. X... a manqué à son obligation de contrôle de la validité de la dette au regard des pièces justificatives ; que dès lors, la dépense a été irrégulièrement payée ;

Attendu qu'il n'est ni établi, ni allégué par M. X..., de circonstances constitutives de la force majeure, au sens du premier alinéa du V de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée ;

Attendu, en conséquence, qu'il y a lieu de mettre en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X..., pour absence de contrôle de la validité de la dette lors du paiement des dépenses de remboursement de mise à disposition de personnel communal, pour un montant de 256 364,79 € au titre de l'exercice 2015, de 246 410 € au titre de l'exercice 2016 et de 248 651 € au titre de l'exercice 2017 ;

Sur l'existence d'un préjudice financier

Attendu que lorsque le manquement du comptable aux obligations qui lui incombent n'a pas causé de préjudice financier à l'organisme public concerné, le juge des comptes peut l'obliger à s'acquitter d'une somme non rémissible ; lorsque le manquement du comptable a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné, le juge des comptes met en débet le comptable qui a alors l'obligation de verser de ses deniers personnels la somme correspondante ; qu'il appartient ainsi au juge des comptes d'apprécier si le manquement du comptable a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné et, le cas échéant, d'évaluer l'ampleur de ce préjudice ; qu'il doit, à cette fin, d'une part, rechercher s'il existait un lien de causalité entre le préjudice et le manquement à la date où ce dernier a été commis, et, d'autre part, apprécier le montant du préjudice à la date à laquelle il statue en prenant en compte, le cas échéant, des éléments postérieurs au manquement ;

Attendu que 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 effectivement due ; 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 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'il n'est pas contesté en l'espèce que le service a été fait ni que l'ordonnateur a voulu exposer la dépense ;

Attendu en revanche qu'il n'existe en l'espèce aucune des pièces constituant le fondement juridique de la dépense dont il appartenait au comptable de vérifier l'existence au regard de la nomenclature ;

Attendu que le moyen selon le CCAS n'aurait pas subi de préjudice financier au motif que l'émission des mandats aurait pour seul objet d'identifier le coût des charges du personnel municipal mis à disposition du CCAS et la recette de la subvention municipale correspondante, identifiée comme telle dans le budget communal, est inopérant, la dépense, réelle, exigeant un fondement juridique dont il appartenait au comptable de contrôler l'existence ;

Attendu que le moyen selon lequel le conseil d'administration du CCAS aurait délibéré sur le principe et les montants des remboursements de personnel à l'occasion du vote des budgets primitifs du CCAS est également inopérant, la disponibilité des crédits pour payer une dépense étant sans incidence sur le caractère dû ou indu d'une dépense précise ;

Attendu que le moyen selon lequel ces opérations entre la ville et le CCAS serait assimilables à des opérations d'ordre ou le seraient si la commune avait une population inférieure à 3 500 habitants manque en fait et en droit ; qu'en fait, la commune de Challans comptait 19 500 habitants en 2013 et près de 21 000 habitants en 2018 ; qu'en droit, les mandats litigieux ne constituaient pas des opérations d'ordre au sein d'une même collectivité publique mais, puisque donnant lieu à décaissement, constituaient des opérations réelles entre deux personnes morales distinctes ;

Attendu que le moyen selon lequel le montant de la subvention versée par la ville couvrirait strictement les quotités de travail effectuées par les agents de la ville pour le compte du CCAS, l'objet de la subvention étant spécifiquement de couvrir les charges engendrées par la mise à disposition est encore inopérant ; qu'en effet il est de droit que le caractère indu de la dépense caractérisant un préjudice financier s'analyse au regard de l'existence ou non des fondements juridiques de cette dépense ; que l'article 61-1 de la loi du 26 janvier 1984 et l'article 2 du décret du 18 juin 2008 susmentionnés, auxquels faisait implicitement référence la rubrique applicable de l'annexe I du code général des collectivités territoriales, imposaient la conclusion d'une convention autorisée tant par le conseil municipal de la ville que par le conseil d'administration du CCAS ;

Attendu qu'il n'est pas contesté qu'au moment de leur paiement, les dépenses litigieuses ne reposaient sur aucune de ces pièces ; que, dans la mesure où il appartenait au comptable de vérifier leur existence au regard de la nomenclature, c'est son manquement qui est à l'origine d'une dépense indue et donc d'un préjudice financier ;

Attendu que le manquement de M. X... à ses obligations a donc entraîné un préjudice financier pour le CCAS, au sens des dispositions du troisième alinéa du VI de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 ;

Sur la sanction du manquement en présence d'un préjudice financier :

Attendu qu'aux termes du paragraphe VI de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 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'aux termes du paragraphe VII du même article, « le comptable public dont la responsabilité pécuniaire est mise en jeu (...) qui n'a pas versé la somme prévue au VI peut être constitué en débet », qu'aux termes du paragraphe VIII du même article, « 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'aux termes du IX du même article et en cas de préjudice financier, « les comptables publics (...) peuvent obtenir (...) 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 » ; qu'en vertu du décret du 10 décembre 2012 susvisé, le laisser à charge minimum destiné au comptable est du double du millième et demi du montant du cautionnement prévu pour le poste comptable ;

Attendu que le manquement de M. X... a conduit à un préjudice financier pour le CCAS de Challans et qu'il est dès lors constitué débiteur à hauteur de 256 364,79 € au titre de l'exercice 2015, 246 410 € au titre de l'exercice 2016 et 248 651 € au titre de l'exercice 2017 ;

Attendu qu'aux termes du VIII de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisé : « 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 11 août 2021, date de réception du réquisitoire par M. X... ;

Sur le plan de contrôle hiérarchisé de la dépense :

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

Attendu que si M. X... a produit un plan de contrôle hiérarchisé de la dépense daté du 27 mars 2015 et applicable de 2015 à 2017, ce plan ne comporte aucune autre signature que celle du comptable ; qu'il n'était donc pas valide ;

Attendu que M. X... ne se trouve dans aucun des cas prévus au 2^{ème} alinéa du IX de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 lui permettant d'obtenir une remise gracieuse totale du débet précité par le ministre chargé du budget ;

Sur la présomption de charge n° 4, soulevée à l'encontre de Mme Y..., au titre de l'exercice 2018, à compter du 1^{er} octobre :

Attendu que, par le réquisitoire susvisé, le procureur financier a saisi la chambre régionale des comptes Pays de la Loire de la responsabilité encourue par Mme Y... à raison de la prise en charge et du paiement du mandat n° 403 du 4 décembre 2018 d'un montant de 259 043,31 €, au profit de la commune de Challans en remboursement de rémunérations consécutives à une mise à disposition de personnel communal auprès du CCAS, en l'absence de contrôle des pièces justificatives requises ;

Sur l'existence d'un manquement

Attendu qu'à l'occasion de la prise en charge de ce mandat, Mme Y... ne s'est appuyée que sur l'attribution annuelle de la subvention versée par la ville de Challans au CCAS destinée à couvrir les quotités de travail effectuées par les agents de la ville pour le compte du CCAS, votée au moment du budget primitif ; que n'étaient jointes ni une convention de mise à disposition de personnel entre la ville et le CCAS ni la délibération du CCAS autorisant la conclusion de cette convention, contrairement à ce qu'exigeait la réglementation applicable ; qu'en outre, le mandat concerné ne comportait pas de référence à des pièces produites à l'occasion d'un premier paiement ;

Attendu que dans ses réponses Mme Y... a confirmé le fait qu'elle ne disposait que de l'attribution annuelle de la subvention versée par la ville de Challans au CCAS ; qu'elle a produit à cet effet à la chambre la délibération du conseil municipal de Challans du 19 mars 2018 ; que si, comme le relève tant la comptable que l'ordonnateur, les libellés et montants permettent de s'assurer que la dépense objet des mandats en cause était budgétairement prévue par la commune, cette pièce était insuffisante pour établir la validité de la dette du CCAS ; qu'en effet la pièce alléguée comme justificative de la dépense du CCAS est un acte de la ville et non du CCAS ;

Attendu que l'ordonnateur ne conteste pas non plus l'absence de convention et de délibération au moment du paiement du mandat en cause ;

Attendu que l'ancienneté de la pratique, établie depuis 2003, ne justifie pas l'absence de respect par le comptable public de ses obligations réglementaires de contrôle lors de la prise en charge des mandats ; que le moyen tenant à l'absence d'observations de la chambre lors de précédents contrôles est inopérant, le ministère public près la chambre disposant en outre du monopole des poursuites en vertu de l'article L. 242-4 du code des juridictions financières ;

Attendu que le moyen selon lequel une subvention de la ville au CCAS fléchée sur les charges de mise à disposition de personnel viserait à assurer une plus grande transparence des relations financières est inopérant, l'objectif invoqué n'étant pas de nature à exonérer le comptable de ses obligations réglementaires ; que le respect de l'obligation de disposer d'une convention écrite entre la ville et le CCAS, imposée par l'article 2 du décret du 18 juin 2008 susmentionné, aurait au demeurant servi cet objectif, le conseil d'administration du CCAS ne s'étant prononcé, en l'espèce, ni sur le principe ni sur les conditions de la mise à disposition ;

Attendu que la qualité du travail réalisé par les comptables successifs n'est pas en cause et est inopérante à infirmer le constat d'un manquement ;

Attendu que Mme Y... ne disposait donc pas lors des paiements litigieux des pièces justificatives requises pour contrôler la validité de la dette comme elle en avait la charge ;

Attendu que faute d'avoir suspendu ces paiements, Mme Y... a manqué à son obligation de contrôle de la validité de la dette au regard des pièces justificatives ; que dès lors, la dépense a été irrégulièrement payée ;

Attendu qu'il n'est ni établi, ni allégué par Mme Y..., de circonstances constitutives de la force majeure, au sens du premier alinéa du V de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée ;

Attendu, en conséquence, qu'il y a lieu de mettre en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire de Mme Y..., pour absence de contrôle de la validité de la dette lors du paiement des dépenses de remboursement de mise à disposition de personnel communal, pour un montant de 259 043,31 € au titre de l'exercice 2018, à compter du 1^{er} octobre ;

Sur l'existence d'un préjudice financier

Attendu que lorsque le manquement du comptable aux obligations qui lui incombent n'a pas causé de préjudice financier à l'organisme public concerné, le juge des comptes peut l'obliger à s'acquitter d'une somme non rémissible ; lorsque le manquement du comptable a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné, le juge des comptes met en débet le comptable qui a alors l'obligation de verser de ses deniers personnels la somme correspondante ; qu'il appartient ainsi au juge des comptes d'apprécier si le manquement du comptable a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné et, le cas échéant, d'évaluer l'ampleur de ce préjudice ; qu'il doit, à cette fin, d'une part, rechercher s'il existait un lien de causalité entre le préjudice et le manquement à la date où ce dernier a été commis, et, d'autre part, apprécier le montant du préjudice à la date à laquelle il statue en prenant en compte, le cas échéant, des éléments postérieurs au manquement ;

Attendu que 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 effectivement due ; 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 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'il n'est pas contesté en l'espèce que le service a été fait ni que l'ordonnateur a voulu exposer la dépense ;

Attendu en revanche qu'il n'existe en l'espèce aucune des pièces constituant le fondement juridique de la dépense dont il appartenait à la comptable de vérifier l'existence au regard de la nomenclature ;

Attendu que le moyen selon le CCAS n'aurait pas subi de préjudice financier au motif que l'émission des mandats aurait pour seul objet d'identifier le coût des charges du personnel municipal mis à disposition du CCAS et la recette de la subvention municipale correspondante, identifiée comme telle dans le budget communal, est inopérant, la dépense, réelle, exigeant un fondement juridique dont il appartenait au comptable de contrôler l'existence ;

Attendu que le moyen selon lequel le conseil d'administration du CCAS aurait délibéré sur le principe et les montants des remboursements de personnel à l'occasion du vote des budgets primitifs du CCAS est également inopérant, la disponibilité des crédits pour payer une dépense étant sans incidence sur le caractère dû ou indu d'une dépense précise ;

Attendu que le moyen selon lequel ces opérations entre la ville et le CCAS serait assimilables à des opérations d'ordre ou le seraient si la commune avait une population inférieure à 3 500 habitants manque en fait et en droit ; qu'en fait, la commune de Challans comptait 19 500 habitants en 2013 et près de 21 000 habitants en 2018 ; qu'en droit, les mandats litigieux ne constituaient pas des opérations d'ordre au sein d'une même collectivité publique mais, puisque donnant lieu à décaissement, constituaient des opérations réelles entre deux personnes morales distinctes ;

Attendu que le moyen selon lequel le montant de la subvention versée par la ville couvrirait strictement les quotités de travail effectuées par les agents de la ville pour le compte du CCAS, l'objet de la subvention étant spécifiquement de couvrir les charges engendrées par la mise à disposition est encore inopérant ; qu'en effet il est de droit que le caractère indu de la dépense caractérisant un préjudice financier s'analyse au regard de l'existence ou non des fondements juridiques de cette dépense ; que l'article 61-1 de la loi du 26 janvier 1984 et l'article 2 du décret du 18 juin 2008 susmentionnés, auxquels faisait implicitement référence la rubrique applicable de l'annexe I du code général des collectivités territoriales, imposaient la conclusion d'une convention autorisée tant par le conseil municipal de la ville que par le conseil d'administration du CCAS ;

Attendu qu'il n'est pas contesté qu'au moment de leur paiement, la dépense litigieuse ne reposait sur aucune de ces pièces ; que, dans la mesure où il appartenait à la comptable de vérifier leur existence au regard de la nomenclature, c'est son manquement qui est à l'origine d'une dépense indue et donc d'un préjudice financier ; que la production de copie d'écrans des mandats et des titres croisés de la ville de Challans et du CCAS retraçant la subvention fléchée de fonctionnement et le remboursement des charges de mise à disposition de personnel, en dépense ou en recette selon la collectivité, n'est pas de nature à conférer un fondement juridique à la dépense litigieuse ;

Attendu que le manquement de Mme Y... à ses obligations a donc entraîné un préjudice financier pour le CCAS, au sens des dispositions du troisième alinéa du VI de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 ;

Sur la sanction du manquement en présence d'un préjudice financier :

Attendu qu'aux termes du paragraphe VI de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 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'aux termes du paragraphe VII du même article, « le comptable public dont la responsabilité pécuniaire est mise en jeu (...) qui n'a pas versé la somme prévue au VI peut être constitué en débet », qu'aux termes du paragraphe VIII du même article, « 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'aux termes du IX du même article et en cas de préjudice financier, « les comptables publics (...) peuvent obtenir (...) 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 » ; qu'en vertu du décret du 10 décembre 2012 susvisé, le laisser à charge minimum destiné au comptable est du double du millième et demi du montant du cautionnement prévu pour le poste comptable ;

Attendu que le manquement de Mme Y... a conduit à un préjudice financier pour le CCAS de Challans et qu'il est dès lors constitué débiteur à hauteur de 259 043,31 € au titre de l'exercice 2018, à compter du 1^{er} octobre ;

Attendu qu'aux termes du VIII de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisé : « 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 19 août 2021, date de réception du réquisitoire par Mme Y... ;

Sur le plan de contrôle hiérarchisé de la dépense :

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

Attendu que le plan de contrôle sélectif de la dépense détermine l'étendue des contrôles que la hiérarchie du comptable lui demande d'effectuer ; que l'appréciation que doit porter le juge des comptes sur le respect des règles du contrôle sélectif ne peut être conditionnée à l'efficacité du contrôle, de sorte que les règles du contrôle sélectif doivent être considérées comme respectées dès lors que le comptable a bien sélectionné et visé le mandat que sa hiérarchie lui a demandé de contrôler ; que, par suite, il revient au ministre chargé du budget de tirer seul les conséquences du fait que le comptable a payé une dépense irrégulière parce que le contrôle des mandats sélectionnés a été défectueux ;

Attendu que Mme Y... a produit un plan de contrôle hiérarchisé de la dépense applicable en 2018 et validé par l'autorité compétente le 21 février 2018 ; qu'elle a également produit la méthodologie aménagée dont relève le CCAS de Challans au regard du nombre de mandats émis par an, en l'espèce moins de 1 500, ainsi qu'une capture d'écran du système d'information Hélios faisant état d'un marquage du mandat n° 403 avec un contrôle a priori, de nature à démontrer l'effectivité d'un contrôle ;

Attendu qu'en application du deuxième alinéa du IX de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 modifiée, Mme Y... pourra ainsi bénéficier d'une remise gracieuse totale du débet prononcé à son encontre au titre de l'exercice 2018, à compter du 1^{er} octobre ;

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Article 1^{er} : En ce qui concerne M. X..., au titre de l'exercice 2015, présomption de charge n° 1

M. X... est constitué débiteur du centre communal d'action sociale de Challans pour la somme de deux cent cinquante-six mille trois cent soixante-quatre euros et soixante-dix-neuf centimes (256 364,79 €), augmentée des intérêts de droit à compter du 11 août 2021.

L'éventuelle remise gracieuse du ministre ne pourra être totale.

Article 2 : En ce qui concerne M. X..., au titre de l'exercice 2016, présomption de charge n° 2

M. X... est constitué débiteur du centre communal d'action sociale de Challans pour la somme de deux cent quarante-six mille quatre cent dix euros (246 410 €), augmentée des intérêts de droit à compter du 11 août 2021.

L'éventuelle remise gracieuse du ministre ne pourra être totale.

Article 3 : En ce qui concerne M. X..., au titre de l'exercice 2017, présomption de charge n° 3

M. X... est constitué débiteur du centre communal d'action sociale de Challans pour la somme de deux cent quarante-huit mille six cent cinquante-et-un euros (248 651 €), augmentée des intérêts de droit à compter du 11 août 2021.

L'éventuelle remise gracieuse du ministre ne pourra être totale.

Article 4 : En ce qui concerne Mme. Brigitte Devaux, au titre de l'exercice 2018, à compter du 1^{er} octobre, présomption de charge n° 4

Mme Y... est constituée débitrice du centre communal d'action sociale de Challans pour la somme de deux cent cinquante-neuf mille quarante-trois euros et trente-et-un centimes (259 043,31 €), augmentée des intérêts de droit à compter du 19 août 2021.

L'éventuelle remise gracieuse du ministre pourra être totale.

Article 5 : La décharge de M. X... au titre de sa gestion des exercices 2015, 2016 et 2017 ne pourra intervenir qu'après constat de l'apurement des débets mis à sa charge.

Article 6 : La décharge de Mme Y... au titre de sa gestion sur l'exercice 2018, à compter du 1^{er} octobre, ne pourra intervenir qu'après constat de l'apurement du débet mis à sa charge.

Fait et jugé par M. Bertrand Diringier, président de chambre, président de séance,
M. Pierre Cotton et M. Louis-Damien Fruchaud, premiers conseillers.

En présence de Mme Sylvie Bayon, greffière de séance.

Sylvie Bayon
greffière de séance

Bertrand Diringier
président de séance

En conséquence, la République française mande et ordonne à tous huissiers de justice, sur ce requis, de mettre ledit jugement à exécution, aux procureurs généraux et aux procureurs de la République près les tribunaux judiciaires d'y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique de prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis.

Fait et jugé par M. Bertrand Diringer, président de chambre, président de séance,
M. Pierre Cotton et M. Louis-Damien Fruchaud, premiers conseillers.

En présence de Mme Sylvie Bayon, greffière de séance.

Signé : Sylvie Bayon, greffière de séance
 Bertrand Diringer, président de séance

En conséquence, la République française mande et ordonne à tous huissiers de justice, sur ce requis, de mettre ledit jugement à exécution, aux procureurs généraux et aux procureurs de la République près les tribunaux judiciaires d'y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique de prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis.

**Ampliation certifiée conforme à
l'original**

**Christophe Guilbaud
Secrétaire général**

En application des articles R. 242-19 à R. 242-21 du code des juridictions financières, les jugements prononcés par la chambre régionale des comptes peuvent être frappés d'appel devant la Cour des comptes dans le délai de deux mois à compter de la notification, et ce selon les modalités prévues aux articles R. 242-22 à R. 242-24 du même code. Ce délai est prolongé de deux mois pour les personnes domiciliées à l'étranger. La révision d'un jugement peut être demandée après expiration des délais d'appel, et ce dans les conditions prévues à l'article R. 242-29 du même code.