



Chambre
Jugement n° 2021-0017

Commune de Saint-Malo (Ille-et-Vilaine)

Audience publique du 8 septembre 2021

Poste comptable : Trésorerie de Saint-Malo
municipale (Ille-et-Vilaine)

Prononcé du 8 octobre 2021

Exercice : 2018

République Française
Au nom du peuple français

La Chambre,

Vu le réquisitoire n° 2021-78 en date du 25 mai 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 de la commune de Saint-Malo, au titre d'opérations relatives à l'exercice 2018, notifié le 31 mai 2021 au comptable concerné ;

Vu le compte rendu en qualité de comptable de la commune de Saint-Malo par M. X du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2018, ensemble les comptes annexes ;

Vu les justifications produites au soutien des comptes en jugement ;

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

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 rectificative pour 2011 ;

Vu l'ordonnance du 3 juin 2021 de la chambre régionale des comptes Bretagne ;

Vu le rapport de M. Eric Thibault, premier conseiller, magistrat chargé de l'instruction ;

Vu les conclusions du Procureur financier en date du 29 juillet 2021 ;

Vu les pièces du dossier ;

Entendus, lors de l'audience publique du 8 septembre 2021, M. Eric Thibault, premier conseiller en son rapport, M. Yann Simon, Procureur financier en ses conclusions et M. X, comptable présent ayant eu la parole en dernier, l'ordonnateur dûment informé de la tenue de l'audience n'étant ni présent ni représenté ;

Ayant délibéré hors la présence du public, du rapporteur et du Procureur financier ;

Entendu en délibéré M. Fabien Filliatre, premier conseiller, en ses observations ;

Sur l'unique présomption de charge, soulevée à l'encontre de M. X, portant sur l'exercice 2018 :

Sur le réquisitoire du ministère public :

1. Attendu que, par le réquisitoire susvisé du 25 mai 2021, le Procureur financier a requis la chambre afin de mettre en cause la responsabilité de M. X, comptable de la commune de Saint-Malo, à raison de la prise en charge des mandats visant au paiement de la rémunération de 110 agents vacataires sur la période du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2018, pour un montant total de 320 531,96 €, sans disposer d'actes d'engagement conformes à la réglementation des pièces justificatives ;

2. Attendu que, dans son réquisitoire, le Procureur financier relève que le comptable ne disposait pas, au moment du paiement, à l'appui de ces dépenses, de décisions individuelles de recrutement du maire de Saint-Malo autorisant et précisant les modalités de ces recrutements ; que l'absence de ces pièces justificatives aurait dû conduire le comptable à suspendre la prise en charge des mandats en cause, à en informer l'ordonnateur et à solliciter toute explication ou production des justifications nécessaires ;

3. Attendu qu'en conséquence, ces éléments seraient de nature à caractériser une présomption d'irrégularité susceptible de fonder la mise en jeu de sa responsabilité pécuniaire et personnelle ;

Sur les observations des parties :

4. Attendu que M.X, comptable en fonction, ayant accusé réception du réquisitoire le 31 mai 2021, a indiqué qu'il n'avait pas été destinataire des pièces justificatives des mandats en cause, que les agents contractuels étaient « payés à l'heure pour des tâches très ponctuelles et pas toujours prévisibles pour lesquelles la signature systématique de contrats présentait des difficultés opérationnelles pour les services de la commune de Saint-Malo », que « cette situation a été corrigée avec des délibérations encadrant le recrutement et la rémunération des vacataires horaires ou en externalisant les missions à des opérateurs privés » ;

5. Attendu que, en audience publique, M. X a fait valoir le volume des payes concernées, la transmission tardive des éléments de paye et pièces justificatives, les délais très contraints pour la mise en paiement, la présence dans le poste comptable d'effectifs limités, d'une part, récemment arrivés et encore peu formés, d'autre part, pour le traitement des mandats de paye ; qu'il insiste sur l'absence de préjudice financier, considérant qu'il n'y a pas d'indu ni d'appauvrissement patrimonial ;

6. Attendu que, par courrier du 20 juillet 2021, enregistré au greffe de la chambre le 26 juillet 2021, le maire de Saint-Malo a indiqué que la collectivité a souhaité rémunérer les agents employés pour des vacances visées par la charge susmentionnée au cours de l'exercice 2018 ; que la signature des bordereaux de mandats concernés par l'ordonnateur atteste de cette volonté ; qu'il précise que le service a bien été effectué par lesdits agents ; que l'absence de contrats pour ces missions était la conséquence de leur nature très particulière, souvent très ponctuelles, à l'heure, sollicitées en urgence pour des remplacements de dernière minute ; que l'ordonnateur précise que la collectivité a, depuis, renforcé l'encadrement du recours à ce type de prestations, par l'adoption d'une délibération le 4 avril 2019 et la mise en place systématique d'actes d'engagement ;

7. Attendu que, dans ses conclusions, le Procureur financier estime qu'à la date du paiement, le comptable ne disposait pas des pièces justificatives nécessaires pour contrôler l'exactitude des calculs de liquidation et la validité de la dette ; qu'en conséquence, ce dernier a manqué aux obligations lui incombant lors de la prise en charge de mandats de dépenses et que ce manquement était de nature à engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire ;

Sur le manquement du comptable à ses obligations :

8. Attendu qu'aux termes du point I de l'article 60 de la loi du 23 février 1963, « (...) *les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables du paiement des dépenses (...), de la conservation des pièces justificatives des opérations et documents de comptabilité (...), 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 même article prévoit que cette responsabilité est engagée dès lors « (...) *qu'une dépense a été irrégulièrement payée (...)* » ; qu'en application des articles 19 et 20 du décret du 7 novembre 2012 susvisé, applicable aux faits de l'espèce, le comptable public est notamment tenu d'exercer, en matière de dépenses, le contrôle de la validité de la dette ; qu'à ce titre, il lui appartient de s'assurer de l'exactitude de la liquidation, de l'intervention des contrôles préalables prescrits par la réglementation et de la production des pièces justificatives ; qu'aux termes de l'article 38 du même décret, « *lorsqu'à l'occasion de l'exercice des contrôles prévus au 2° de l'article 19 le comptable public a constaté des irrégularités ou des inexactitudes dans les certifications de l'ordonnateur, il suspend le paiement et en informe l'ordonnateur* » ;

9. 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 collectivités territoriales (...) ne doivent exiger que les pièces justificatives prévues pour la dépense correspondante dans la liste définie à l'annexe I du code précité* » ; qu'à ce titre, il leur revient d'apprécier si les pièces fournies présentent un caractère suffisant pour justifier la dépense engagée ; que, pour établir ce caractère suffisant, il leur appartient de vérifier, en premier lieu, si l'ensemble des pièces requises au titre de la nomenclature comptable applicable leur ont été fournies et, en deuxième lieu, si ces pièces sont, d'une part, complètes et précises, d'autre part, cohérentes au regard de la catégorie de la dépense définie dans la nomenclature applicable et de la nature et de l'objet de la dépense telle qu'elle a été ordonnancée ; que, s'agissant du paiement d'agents contractuels, celui-ci doit s'appuyer sur les pièces énumérées à la rubrique 2101 point 1, à savoir, pour le recrutement d'un agent non titulaire et le paiement de vacances, un « *acte d'engagement mentionnant la référence (...) à la délibération autorisant l'engagement (...), l'identité de l'agent, la date de sa nomination, (...) l'indice brut de traitement ou le taux horaire ou les modalités de la rémunération de l'agent* » ;

10. Attendu que les agents non titulaires concernés ont été recrutés par la commune de Saint-Malo pour effectuer des missions ponctuelles dans les écoles communales et les centres d'accueil de loisir ; qu'à ce titre, ils avaient la qualité de vacataires dans la mesure où cette tâche ne correspondait pas à un besoin permanent de la collectivité ; que le paiement des actes accomplis dans le cadre d'une vacation correspondait au premier paiement dans la mesure où la rémunération du vacataire est attachée à l'acte effectué et que chaque vacation correspond à un engagement différent ;

11. Attendu que le comptable a reconnu qu'il n'avait été destinataire d'aucune pièce justifiant le recrutement de ces agents par la commune de Saint-Malo, en indiquant que, « *si les services de la CRC n'ont pas trouvé ces pièces, c'est que nous n'en avons pas été destinataires* » ; qu'en outre, l'existence, à la date du paiement, d'actes d'engagement répondant aux exigences de l'article D. 1617-19 du code susvisé pour chacun des agents vacataires recrutés par la collectivité en 2018 ne ressort pas des pièces du dossier ;

12. Attendu que le conseil municipal de Saint-Malo, par une délibération du 4 avril 2019, a encadré le recrutement et la rémunération des agents vacataires ; que, si cette délibération pourrait régulariser le paiement des vacataires concernés pour l'avenir, sous réserve de la prise d'actes d'engagement lors des recrutements de ces agents et de leur transmission au comptable, elle ne peut avoir un caractère rétroactif et être considérée comme une pièce justifiant la prise en charge des mandats visant au paiement de la rémunération des agents vacataires en cause pour l'exercice 2018 ;

13. Attendu qu'en ouvrant sa caisse pour payer les mandats susvisés, sans avoir exigé l'ensemble des justifications prévues par la réglementation, M. X a commis un manquement de nature à engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire sur le fondement des dispositions de l'article 60 - I de la loi du 23 février 1963 ;

Sur les circonstances constitutives de la force majeure :

14. Attendu qu'aux termes du paragraphe V de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, « *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* » ; que le comptable ne fait valoir aucun élément pouvant caractériser l'existence de circonstances de force majeure, seules susceptibles de l'exonérer de sa responsabilité en application des dispositions susvisées ;

Sur l'existence d'un préjudice financier et le lien de causalité entre le manquement et le préjudice financier :

15. Attendu que le troisième alinéa de l'article 60-VI de la loi du 23 février 1963, modifié par la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011, dispose que « *lorsque le manquement du comptable aux obligations mentionnées au I a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné ou que, par le fait du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers ou a dû rétribuer un commis d'office pour produire les comptes, le comptable a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels la somme correspondante* » ;

16. Attendu que le manquement du comptable aux obligations lui incombant, telles que la production des pièces justificatives requises, doit être regardé comme n'ayant, en principe, pas causé un préjudice financier à l'organisme public concerné lorsqu'il ressort des pièces du dossier, y compris d'éléments postérieurs aux manquements en cause, que la dépense repose sur les fondements juridiques dont il appartenait au comptable de vérifier l'existence au regard de la nomenclature, que l'ordonnateur a voulu l'exposer, et, le cas échéant, que le service a été fait ;

17. Attendu qu'il ne ressort pas des pièces du dossier et que le comptable n'établit pas que les paiements litigieux reposaient sur le fondement juridique dont il lui appartenait de vérifier l'existence au regard de la nomenclature, à savoir, pour chacun des agents bénéficiaires, un acte d'engagement ; que les bordereaux de mandats transmis par l'ordonnateur ne peuvent être regardés comme des actes d'engagement dès lors qu'ils ne faisaient apparaître ni la délibération autorisant l'engagement, ni l'identité de l'agent, ni la date de sa nomination, ni l'indice de rémunération ou le taux horaire ou les modalités de la rémunération de l'agent ; que la transmission de ces bordereaux ne pouvait exonérer le comptable de demander à l'ordonnateur la communication des actes d'engagement des vacataires concernés ; qu'ainsi, en acceptant de procéder au paiement des mandats en cause sans disposer des pièces le prévoyant, le manquement du comptable est présumé avoir causé un préjudice financier à la collectivité, à hauteur des sommes payées ;

18. Attendu qu'en application du VI de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X se trouve engagée à hauteur de 320 531,96 euros au titre de l'exercice 2018 ; qu'aux termes du VIII de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 modifiée, « *les débits portent intérêt au taux légal à compter du premier acte de mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics* » ; que la somme est augmentée des intérêts de droit à compter du 31 mai 2021, date de réception par le comptable du réquisitoire du Procureur financier ;

Sur le respect des règles du contrôle sélectif de la dépense et l'éventuel bénéfice d'une remise gracieuse :

19. Attendu qu'il résulte des dispositions des VI et IX de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 que, lorsque le manquement du comptable a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné, la remise gracieuse des sommes mises à sa charge qu'il est susceptible d'obtenir du ministre en charge du budget ne peut être totale, sauf à ce qu'il ait respecté les règles de contrôle sélectif des dépenses qui étaient applicables ; qu'il appartient au juge des comptes d'apprécier le respect par le comptable desdites règles ; que, dans le cas où les règles de contrôle sélectif des dépenses n'ont pas été respectées par le comptable, le ministre du budget est dans l'obligation de laisser à sa charge une somme au moins égale à trois millièmes du montant du cautionnement du poste comptable ;

20. Attendu que le plan de contrôle hiérarchisé de la paye portant sur l'exercice 2018 n'a été validé que le 15 juin 2018 ; qu'il prévoit le contrôle une fois par mois ou une fois par trimestre des actes touchant la rémunération des nouveaux entrants au sein de la collectivité ;

21. Attendu que, pour la période allant du 1^{er} janvier 2018 au 14 juin 2018, en l'absence de plan de contrôle approuvé par son autorité hiérarchique, et nonobstant la période d'application prévue dans le plan de contrôle validé le 15 juin 2018 organisant sa rétroactivité, rien n'autorisait le comptable à s'écarter d'un contrôle exhaustif de la paie ; que, dans ces conditions, en application des dispositions précitées et en l'absence de pièces établissant le contrôle exhaustif du comptable, M. X ne peut bénéficier d'une remise gracieuse totale pour les sommes dues au titre de la période allant du 1^{er} janvier au 14 juin 2018 de la part du ministre chargé du budget ;

22. Attendu que, pour la période allant du 15 juin 2018 au 31 décembre 2018, le plan de contrôle validé autorisait le comptable à n'exercer un contrôle qu'une fois par mois ou qu'une fois par trimestre des actes touchant la rémunération des nouveaux entrants au sein de la collectivité ; qu'il ne ressort toutefois pas des pièces du dossier et que le comptable n'établit pas que ces contrôles ont été correctement mis en œuvre au cours de cette période ; que, dans ces conditions, en application des dispositions précitées et en l'absence de pièces établissant la réalité des contrôles effectués par le comptable, M. X ne peut bénéficier d'une remise gracieuse totale pour les sommes dues au titre de la période allant du 15 juin au 31 décembre 2018 de la part du ministre chargé du budget ;

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Article 1^{er} : M. X est constitué débiteur de la commune de Saint-Malo, au titre de l'unique charge, sur l'exercice 2018, pour la somme de 320 531,96 euros, augmentée des intérêts de droit à compter du 31 mai 2021, date de réception du réquisitoire.

La somme mise à la charge du comptable ne pourra pas faire l'objet d'une remise gracieuse totale de la part du ministre chargé du budget, les règles de contrôle sélectif des dépenses n'ayant pas été respectées.

Article 2 : Il est sursis à la décharge de M. X pour sa gestion au titre de l'exercice 2018, laquelle ne pourra intervenir qu'après avoir justifié de l'apurement en principal et en intérêts du débet fixé à l'article 1^{er} ci-dessus.

Fait et jugé par Mme Sophie Bergogne, présidente de la chambre régionale des comptes Bretagne et présidente de séance, MM. Jean François Forestier, président de section, et Fabien Filliatre, premier conseiller.

En présence de M. Gabriel Rosener, greffier de séance.

**Signé par le greffier de séance
Gabriel Rosener**

**Signé par la présidente de séance
Sophie Bergogne**

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.

La secrétaire générale

Catherine Pèlerin

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.