



Chambre	Commune de Brest (Finistère)
Jugement n° 2021-0018	Poste comptable : Trésorerie de Brest
Audience publique du 8 septembre 2021	
Prononcé du 15 octobre 2021	Exercices : 2014 à 2016

République Française
Au nom du peuple français

La Chambre,

Vu le jugement n° 2019-0009 du 21 septembre 2020 de la chambre régionale des comptes Bretagne ;

Vu le réquisitoire n°2019-51 en date du 1^{er} avril 2019, 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 Brest au titre d'opérations relatives aux exercices 2013 à 2016, notifié le 29 avril 2019 au comptable concerné ;

Vu les comptes rendus en qualité de comptable de la commune de Brest par M. X du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2016, 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 ;

Vu la loi n°68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics ;

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 les observations écrites présentées par M. X, comptable, enregistrées au greffe de la chambre le 13 mai 2019, le 17 novembre 2020 et le 15 décembre 2020 ;

Vu les observations écrites présentées par M. le maire de Brest, ordonnateur, enregistrées au greffe de la chambre le 24 avril 2019, le 19 juin 2019, le 26 septembre 2019, le 18 novembre 2020, le 5 janvier 2021, le 7 juin 2021 et le 12 juillet 2021 ;

Vu le rapport de M. François Gueguen, premier conseiller, magistrat chargé de l'instruction, en date du 28 juin 2019 ;

Vu le rapport de M. Bernard Prigent, premier conseiller, magistrat chargé du complément d'instruction décidé dans le jugement précité, en date du 28 juin 2021 ;

Vu les conclusions du procureur financier en date du 2 septembre 2021 ;

Vu les pièces du dossier ;

Entendus lors de l'audience publique du 8 septembre 2021, M. Bernard Prigent, premier conseiller, en son rapport, M. Yann Simon, procureur financier, en ses conclusions, et M^e Marchand, représentant l'ordonnateur, en ses observations ; le comptable mis en cause, dûment informé de la tenue de l'audience, n'était ni présent ni représenté ;

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

1. Attendu que dans son réquisitoire du 1^{er} avril 2019, le procureur financier a saisi la chambre régionale des comptes Bretagne de quatre présomptions de charges à l'encontre de M. X, en sa qualité de comptable de la commune de Brest sur les exercices 2013 à 2016, pour avoir manqué à ses obligations de recouvrement des recettes et de contrôle des dépenses ;

2. Attendu que par un jugement du 21 septembre 2020 devenu définitif, la chambre a constitué M. X débiteur de la commune de Brest au titre des trois premières présomptions de charge, considérant qu'il a manqué à ses obligations et causé un préjudice financier à la collectivité ;

3. Attendu qu'au titre de la quatrième présomption de charge, le réquisitoire du procureur financier reprochait à M. X d'avoir, d'avril 2014 à décembre 2016, réglé, à hauteur d'un montant total de 807 353,02 €, les indemnités de vingt conseillers municipaux non sur leurs comptes bancaires personnels mais sur un même compte bancaire dont le titulaire est l'association « A », et dont le numéro a été communiqué par chacun des élus concernés, les versements à l'association étant intervenus au vu de mandats de paiement auxquels étaient joints, outre les justificatifs habituels requis, un imprimé pré-rempli, signé par chacun des élus, intitulé « *Appel à candidatures – municipales 2014* » et comportant notamment la mention suivante « *Si je suis élu(e) je m'engage à être adhérent du groupe des élus socialistes et à lui verser intégralement mes indemnités* » ;

4. Attendu que la chambre a jugé qu'en effectuant dans ces conditions le paiement entre les mains d'un tiers, en l'occurrence l'association « A », le comptable a manqué à l'obligation de contrôle du caractère libératoire du paiement à laquelle il était tenu en vertu des dispositions des articles 19 et 36 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ; que la chambre a en conséquence engagé sa responsabilité personnelle et pécuniaire ;

5. Attendu que les éléments permettant d'apprécier l'éventuel préjudice causé par ce manquement, notamment les montants des reversements perçus de la part de l'association par les élus concernés, ne figuraient pas dans les comptes de la commune mais dans ceux de l'association ; que la chambre a, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, ordonné dans son jugement du 21 septembre 2020 un supplément d'instruction, afin de disposer de ces éléments ; qu'en effet, un contrôle des comptes et de la gestion de l'association par la chambre était par ailleurs en cours, dans le cadre d'une procédure distincte qui doit donner lieu à la publication d'un rapport d'observations définitives ;

6. Attendu que le présent jugement a pour objet, à l'issue du supplément d'instruction ordonné par le jugement du 21 septembre 2020, de déterminer si le manquement ainsi commis par M. X a causé un préjudice financier à la commune de Brest ;

Sur la demande de sursis à statuer :

7. Attendu que dans ses observations du 7 juin 2021, l'ordonnateur demande à la chambre de surseoir à statuer sur le préjudice financier que le manquement du comptable aurait pu causer à la commune de Brest, au motif que l'association « A » a saisi le tribunal administratif de Rennes le 27 juillet 2021 d'une requête demandant l'annulation de la décision du 28 mai 2021 par laquelle la chambre a décidé de contrôler les comptes et la gestion de cette association et d'adopter un rapport d'observations définitives destiné à être rendu public ;

8. Attendu qu'en vertu des articles L. 211-1 à L. 211-14 du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes exerce plusieurs missions distinctes, relevant notamment du « *jugement des comptes* » d'une part, du « *contrôle des comptes et de la gestion* » d'autre part ;

9. Attendu qu'au titre de la première mission, en vertu notamment des articles L. 211-1, L. 231-2, L.242-4 et suivants du même code, la chambre régionale des comptes est saisie par le procureur financier lorsque ce dernier relève un élément susceptible de conduire à la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public ; la chambre se prononce sur les comptes du comptable par un jugement en premier ressort, susceptible d'appel devant la Cour des comptes ;

10. Attendu qu'au titre de la seconde mission, en vertu des articles L. 211-3 et L. 243-2 et suivants du même code, la chambre régionale des comptes vérifie la régularité des recettes et dépenses, examine la régularité des actes de gestion et l'économie des moyens mis en œuvre, et évalue les résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'organe délibérant ; à l'issue de la procédure, elle arrête ses observations définitives et ses recommandations sous la forme d'un rapport adressé à l'exécutif de la collectivité ou de l'organisme, pour communication à l'organe délibérant, avant sa publication ;

11. Attendu en conséquence que le contrôle des comptes et de la gestion de l'association « A » et le jugement des comptes de la commune de Brest constituent deux procédures distinctes, ouvertes à l'encontre de personnes différentes, et fondées sur des dispositions du code des juridictions financières particulières à chacune de ces procédures ; que, dans l'exercice de son office, le juge des comptes n'est pas tenu par le juge administratif en l'état ; que l'affaire est en état d'être jugée au fond par la chambre ; qu'il n'y a dès lors pas lieu de surseoir à statuer ;

Sur la procédure :

12. Attendu que dans ses observations du 24 avril 2019 et du 12 juillet 2021, l'ordonnateur doit être regardé comme soulevant un vice de procédure tiré du défaut d'impartialité du procureur financier près la chambre régionale des comptes, signataire du réquisitoire à l'origine de la présente instance ;

13. Attendu qu'en vertu des articles L. 242-2 et suivants du code des juridictions financières définissant la procédure applicable aux activités juridictionnelles des chambres, lorsque le procureur financier relève, dans un rapport d'examen des comptes élaboré par un magistrat ou au vu des autres informations dont il dispose, un élément susceptible de conduire à la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public, il saisit la chambre régionale des comptes ; les décisions en matière juridictionnelle sont rendues par cette dernière à l'issue d'une instruction contradictoire conduite par un magistrat, au cours de laquelle le comptable et l'ordonnateur ont accès au dossier, à leur demande ; les débats ont, sauf exception, lieu en audience publique ; le délibéré de la formation de jugement est secret, et ni le magistrat chargé de l'instruction ni le procureur financier n'y assistent ;

14. Attendu que cette procédure a été strictement respectée par la chambre ; qu'à l'appui de ses allégations, l'ordonnateur n'apporte aucun élément précis et vérifiable de nature à faire naître un doute sur l'impartialité, qui aurait pu conduire à vicier la procédure ; que par suite, ce moyen ne peut être qu'écarté ;

Sur le manquement du comptable :

15. Attendu que l'ordonnateur et le comptable font valoir que les indemnités payées respectaient les dispositions du code général des collectivités territoriales et de la délibération du conseil municipal de Brest ; que les versements respectaient les modalités légales de traitement fiscal ; que la transmission par les élus, aux services de la commune, du relevé d'identité bancaire de l'association « A » traduisait leur volonté de faire verser leurs indemnités à ladite association ; que l'absence de contestation des élus concernés emporte le caractère libératoire des paiements ; que les versements correspondent à des dépenses certaines, liquides et exigibles, dont la vérification de la liquidation et la justification juridique sont incontestables ;

16. Attendu que ces moyens portent sur l'existence d'un manquement commis par le comptable, point sur lequel la chambre a définitivement statué dans son jugement du 21 septembre 2020, et non sur la détermination du préjudice éventuel subi par la collectivité, seul objet de la présente instance ; qu'ils sont par conséquent inopérants ;

Sur l'existence d'un préjudice financier pour la commune de Brest :

17. Attendu que l'ordonnateur et le comptable soutiennent qu'il y a absence de préjudice financier, au motif :

- que l'anomalie à l'origine du manquement date de 1989 et qu'elle n'a jamais été relevée par la chambre auparavant ;

- que les paiements disposaient d'un fondement juridique ;

- que l'absence d'accord exprès des conseillers municipaux ne constitue qu'un manquement de pure forme et de bonne foi ; qu'aucun conseiller municipal concerné n'a demandé à la commune de procéder à un rattrapage d'indemnités ; que treize des vingt élus concernés ont expressément renoncé à demander le versement d'éventuels rattrapages d'indemnités ;

- que les créances que pourraient détenir les autres élus relatives à des moins-perçus au titre des exercices 2014, 2015 et 2016, sont prescrites ; que seule une réclamation de leur part, qui n'est jamais intervenue, pouvait interrompre cette prescription ; que le réquisitoire du procureur financier du 1^{er} avril 2019 n'a pas interrompu la prescription car l'article 2 de la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics exige pour ce faire une mise en cause de la collectivité publique, alors que la commune de Brest n'est pas mise en cause dans le cadre de la procédure de jugement des comptes, qui concerne le comptable public ;

- que quand bien même la chambre retiendrait un préjudice financier, il lui appartiendrait d'appliquer un abatement de bonne foi tel qu'appliqué par le Conseil d'État dans une affaire similaire ; que la chambre devrait également tenir compte dans son calcul des réserves de trésorerie dont disposait l'association à l'époque ;

18. Attendu que dans ses conclusions, le procureur financier soutient que les créances que certains conseillers municipaux pouvaient détenir sur la commune de Brest sont prescrites car son réquisitoire du 1^{er} avril 2019 n'a pas interrompu la prescription quadriennale instituée par l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1968 ; que les créanciers étant désormais forclos pour solliciter un rattrapage d'indemnités, il doivent être considérés comme définitivement désintéressés ; que le manquement du comptable n'a par conséquent pas causé de préjudice financier à la commune de Brest ;

19. 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 ;

20. Attendu qu'un paiement non libératoire qui n'est pas remboursé cause par principe un préjudice à la collectivité, la somme demeurant due au véritable créancier ; que toutefois, un tel paiement ne cause pas de préjudice lorsqu'il est établi par le dossier que le véritable créancier a été définitivement désintéressé, ce qu'il appartient au juge des comptes d'apprécier, à la date du jugement ;

21. Attendu qu'il résulte de l'instruction que pour la mandature 2014-2020, le conseil municipal de Brest a voté l'attribution d'indemnités à ses membres par une délibération du 4 avril 2014, qui récapitule les montants alloués conformément aux articles L. 2123-20-1 et suivants du code général des collectivités territoriales ; que sur la période retenue par le réquisitoire, les indemnités de vingt élus du conseil municipal de Brest ont été directement versées sur le compte bancaire de l'association « A » ; que cette association redistribuait les indemnités selon des montants différents de ceux prévus par la délibération du 4 avril 2014 ; qu'ainsi, certains élus ont perçu moins d'indemnités qu'ils ne le devaient en application de cette délibération et n'ont en conséquence pas été totalement désintéressés, ce qui les a rendus créanciers de la commune de Brest, pour un montant égal à la différence entre ce que la délibération leur attribuait et ce qu'ils ont effectivement perçu ;

22. Attendu que l'ordonnateur a produit le 12 juillet 2021 des attestations signées en septembre 2019 par treize des vingt conseillers municipaux concernés, par lesquelles chacun « *renonce à engager contre la ville de Brest toute action visant à recouvrer tout ou partie des indemnités ainsi versées* » ; que ces conseillers municipaux ont ainsi expressément renoncé à réclamer à la commune de Brest un rattrapage d'indemnités au titre des exercices 2014 à 2016, visés par le réquisitoire ; qu'ils doivent dès lors être regardés comme définitivement désintéressés ;

23. Attendu par ailleurs que l'article 1^{er} de la loi n°68-1250 du 31 décembre 1968 dispose que « *sont prescrites, au profit de l'Etat, des départements et des communes, sans préjudice des déchéances particulières édictées par la loi, et sous réserve des dispositions de la présente loi, toutes créances qui n'ont pas été payées dans un délai de quatre ans à partir du premier jour de l'année suivant celle au cours de laquelle les droits ont été acquis* » ; que l'article 2 de la même loi dispose notamment que la prescription est interrompue par « *tout recours formé devant une juridiction, relatif au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance, quel que soit l'auteur du recours et même si la juridiction saisie est incompétente pour en connaître, et si l'administration qui aura finalement la charge du règlement n'est pas partie à l'instance* » ; que l'auteur de ce recours doit nécessairement être le créancier, son représentant ou une personne subrogée dans ses droits ;

24. Attendu que par son réquisitoire du 1^{er} avril 2019 le procureur financier a ouvert devant la chambre une instance dont l'unique objet est de statuer sur la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public ; que la chambre n'est pas compétente pour se prononcer sur un litige qui mettrait en cause une collectivité face à un demandeur ; que le procureur financier étant seul habilité à la saisir, l'auteur du recours devant la chambre ne peut être le créancier ou son représentant ; que l'instance ouverte par le réquisitoire du procureur financier ne saurait dès lors être regardée comme un « *recours formé devant une juridiction* » au sens des dispositions précitées ;

25. Attendu qu'en l'absence d'interruption de la prescription par le réquisitoire, les créances qui pouvaient être détenues par des conseillers municipaux, y compris ceux n'ayant pas renoncé à engager une action contre la commune de Brest, sont prescrites depuis le 1^{er} janvier 2019 pour les indemnités de l'exercice 2014, depuis le 1^{er} janvier 2020 pour les indemnités de l'exercice 2015 et depuis le 1^{er} janvier 2021 pour les indemnités de l'exercice 2016 ; que les conseillers concernés n'étant plus susceptibles de réclamer à la commune le versement d'un éventuel « moins-perçu », ils doivent être regardés comme étant définitivement désintéressés ;

26. Attendu qu'il résulte de ce qui précède qu'à la date à laquelle la chambre statue, le manquement commis par M. X n'a pas causé de préjudice financier à la commune de Brest ;

27. Attendu que l'article 60 de la loi n°63-156 du 23 février 1963 dispose que « *lorsque le manquement du comptable (...) 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 arrêtée, pour chaque exercice, en tenant compte des circonstances de l'espèce* » ; que le décret n° 2012-1386 du 10 décembre 2012 fixe le montant maximal de cette somme à un millième et demi du montant du cautionnement prévu pour le poste comptable ; que le montant du cautionnement de la trésorerie de Brest municipale était de 243 000 € pour les exercices 2014 à 2016 ;

28. Attendu que M. X ne fait valoir aucune circonstance de nature à justifier la modulation à la baisse de la somme mise à sa charge ; qu'en particulier, il n'établit pas avoir respecté les plans de contrôle sélectif de la dépense validé le 26 juin 2014 pour l'exercice 2014, le 15 juin 2015 pour l'exercice 2015 et le 31 décembre 2015 pour l'exercice 2016 ; qu'il y a dès lors lieu d'obliger le comptable à s'acquitter d'une somme de 364,50 € pour chacun des trois exercices en jugement ;

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Article 1^{er} : La demande de la commune de Brest tendant à ce qu'il soit sursis à statuer est rejetée.

- Article 2 :** Il est mis à la charge de M. X une somme non rémissible de 364,50 € au titre de l'exercice 2014.
- Article 3 :** Il est mis à la charge de M. X une somme non rémissible de 364,50 € au titre de l'exercice 2015.
- Article 4 :** Il est mis à la charge de M. X une somme non rémissible de 364,50 € au titre de l'exercice 2016.
- Article 5 :** M. X ne pourra être déchargé de sa gestion comptable de la commune de Brest, sur les exercices 2014, 2015 et 2016, qu'après avoir justifié de l'apurement des sommes non rémissibles prononcées à son encontre.

Fait et jugé par Mme Sophie Bergogne, présidente de séance, Mme Francine Dosseh et M. Stéphane Magnino, présidents de section, MM. Eric Thibault et Nicolas Billebaud, premiers conseillers.

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

signé

Gabriel Rosener
Greffier

signé

Sophie Bergogne
Présidente 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.

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.