



1ère section
Jugement n°2022-0013

Commune de Plédran
Département des Côtes-d'Armor

Audience publique du 8 novembre 2022

Poste comptable : Saint Brieuc Banlieue

Prononcé du 23 décembre 2022

Exercice 2019

République Française
Au nom du peuple français

La Chambre,

Vu le réquisitoire en date du 16 décembre 2021, par lequel le Procureur financier a saisi la Chambre en vue de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de MM. X, Y et Z, comptables de la commune de Plédran au titre d'opérations relatives à l'exercice 2019, notifié respectivement le 17 décembre 2021, le 16 décembre 2021 et le 20 décembre 2021 aux comptables concernés ;

Vu les comptes rendus en qualité de comptables de la commune de Plédran par M. X, du 1^{er} janvier 2019 au 1^{er} mai 2019, par M. Y du 2 mai 2019 au 1^{er} septembre 2019 et du 20 novembre 2019 au 31 décembre 2019, et par M. Z du 2 septembre 2019 au 19 novembre 2019, ensemble les comptes annexes ;

Vu les justifications produites au soutien des comptes ;

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 (CGCT) ;

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique alors en vigueur et 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 de la chambre régionale des comptes Bretagne n° 2021-0069 du 17 décembre 2021 ;

Vu le rapport n° 2022-0125 du 29 septembre 2022 de Mme Brigitte TALPAIN, première conseillère, magistrate chargée de l'instruction ;

Vu les observations écrites présentées par M. X, comptable, par courrier des 11 janvier 2022 et 24 janvier 2022, par M. Y, comptable, par courriel du 3 février 2022 et par M. Z par courrier du 31 janvier 2022 ;

Vu les conclusions du Procureur financier du 16 décembre 2021 ;

Vu les pièces du dossier ;

Entendu lors de l'audience publique du 8 novembre 2022 Mme Brigitte TALPAIN, première conseillère en son rapport, M. Yann Simon, procureur financier, en ses conclusions ;

En l'absence des comptables mis en cause et de l'ordonnateur, dûment informés de la tenue de l'audience publique ;

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

Sur l'absence de force majeure

Attendu qu'aux termes du V de l'article 60 de la loi susvisée du 23 février 1963 : « *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. (...)* » ;

Attendu que les comptables ne se prévalent d'aucune circonstance remplissant les critères cumulatifs d'extériorité, d'imprévisibilité et d'irrésistibilité, constitutive de force majeure au sens des dispositions précitées ; que, par suite leur responsabilité personnelle et pécuniaire est susceptible d'être mise en jeu ;

Sur la présomption de charge n° 1 soulevée à l'encontre de M. X, au titre de l'exercice 2019 (recette non recouvrée, admise en non-valeur) :

Attendu que, dans son réquisitoire, le procureur financier a saisi la chambre régionale des comptes Bretagne de la responsabilité encourue par M. X, en sa qualité de comptable de la commune de Plédran, pour avoir manqué à son obligation d'accomplir des diligences adéquates, complètes et rapides pour le recouvrement du titre de recettes n° 727 pris en charge le 9 janvier 2015, admis en non-valeur le 31 décembre 2018, et dont la prescription serait intervenue le 9 janvier 2019, pour un montant de 3 327,27 €, le comptable se prévalant d'une lettre de relance, non interruptive de la prescription, de mises en demeure standard et d'oppositions à tiers détenteur, mais sans apporter la preuve de leur notification au débiteur et donc de leur effet interruptif de la prescription ; que le procureur financier soutient que sauf à ce que l'intéressé démontre le caractère irrémédiablement compromis de la créance sur un exercice déjà jugé ou à la date de son manquement, l'insuffisance des diligences doit être regardée comme ayant causé un préjudice financier à la commune de Plédran ;

Sur le cadre juridique de la responsabilité encourue par le comptable pour la présomption de charge n° 1

Attendu que :

- en vertu du I de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables du recouvrement des recettes, de la conservation des pièces justificatives des opérations et documents de comptabilité, ainsi que de la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'ils dirigent ; que leur responsabilité personnelle et pécuniaire se trouve engagée dès lors qu'une recette n'a pas été recouvrée ;
- aux termes de l'article 18 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 : « *le comptable public est seul chargé : (...) 4° De la prise en charge des ordres de recouvrer (...) qui lui sont remis par les ordonnateurs* » ;
- aux termes du 3° de l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales : « *L'action des comptables publics chargés de recouvrer les créances (...) 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 et par tous actes interruptifs de la prescription.* » ;
- en vertu de l'arrêté des Consuls du 19 Vendémiaire an XII, les comptables sont tenus de faire, sous leur responsabilité, toutes diligences nécessaires pour le recouvrement des recettes locales ; les diligences du comptable doivent être adéquates, complètes et rapides ;
- selon l'instruction codificatrice n° 99-026-AM du 16 février 1999, « *ne sont pas interruptifs de prescription l'envoi de la lettre de rappel et les commandements envoyés sous pli simple* » ; qu'ainsi que le rappellent les instructions n°s 98-013-A3 du 27 août 1998 et 02-005-A3-MO du 22 avril 2002, « *le comptable, responsable personnellement et pécuniairement du recouvrement de ces recettes, conserve la possibilité de notifier, manuellement, les commandements en recommandé avec avis de réception toutes les fois qu'il l'estime opportun au plan de la sécurité juridique* » ;
- l'instruction codificatrice n° 11-022-MO du 16 décembre 2011 indique qu'il « *convient de préciser que l'effet interruptif de prescription n'est certain qu'à la condition que le comptable puisse apporter la preuve que cet acte a été notifié au débiteur* ». Elle précise également que « *la prescription est également interrompue par l'exercice d'une mesure d'exécution forcée ou la notification d'une mise en demeure de payer dans la mesure où le comptable peut apporter la preuve de cette dernière. Une relance sous pli simple n'interrompt pas la prescription* » ;
- la même instruction rappelle que l'admission en non-valeur est une mesure d'ordre budgétaire et comptable qui a pour but de faire disparaître des écritures de prise en charge du comptable les créances irrécouvrables, mais ne modifie pas les droits de l'organisme public vis-à-vis de son débiteur ; que contrairement à la remise gracieuse, elle ne décharge pas la responsabilité du comptable public, qui doit justifier au juge des comptes de l'irrécouvrabilité des créances ; que ce dernier conserve le droit de mettre en débet le comptable s'il estime que l'irrécouvrabilité de la créance a pour origine un défaut de diligences ;

Sur le manquement

Attendu que dans sa réponse au réquisitoire, le comptable soutient que la demande d'admission en non-valeur était justifiée dès lors que les recherches de renseignements dans les fichiers mis à disposition par la direction générale des finances publiques, tels que ceux des déclarations des revenus des contribuables ou des comptes bancaires, sont restées vaines et ne permettaient pas d'orienter et d'engager utilement le recouvrement forcé ; que la politique de poursuite menée en matière de recouvrement a respecté les directives de la DGFIP et que le montant en jeu ne justifiait pas que les diligences soient adressées en envoi recommandé avec accusé réception ; qu'à partir du moment où l'admission en non-valeur de la créance a été actée par l'assemblée délibérante, aucun texte ne prévoit la recherche systématique de l'interruption de la prescription future, sauf dans le cas où le comptable aurait connaissance d'un retour à meilleure fortune du débiteur, ce qui n'est pas le cas dans ce dossier ;

Attendu que l'ordonnateur n'a pas formulé d'observations ;

Attendu que le Procureur financier soutient, pour les mêmes motifs que dans son réquisitoire, que les actions menées par M. X n'ont eu aucun effet interruptif sur la prescription de l'action en recouvrement, laquelle est intervenue le 9 janvier 2019, l'instruction codificatrice n° 11-022-MO du 16 décembre 2011 précisant que « la prescription est également interrompue par (...) la notification d'une mise en demeure de payer dans la mesure où le comptable peut apporter la preuve de cette dernière » ; qu'il conclut à l'existence d'un manquement de nature à engager la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable ;

Attendu qu'il ressort du dossier que les lettres de mise en demeure ont fait l'objet d'un envoi en pli simple qui ne permettait pas de leur reconnaître un effet interruptif de la prescription, et que la preuve de la notification régulière des oppositions à tiers détenteur à la banque et à l'employeur, ainsi qu'au débiteur, condition de leur validité, n'a pas été apportée ; qu'il est constant que l'admission en non-valeur ne décharge pas la responsabilité du comptable public, qui doit en tout état de cause justifier des diligences mises en œuvre pour prévenir l'irrecouvrabilité des créances ;

Attendu que par son action insuffisante, le comptable a laissé intervenir le 9 janvier 2019 la prescription de l'action en recouvrement de la créance en cause ; que la triple exigence du caractère adéquat, complet et rapide des diligences n'est pas établie et qu'en conséquence M. X a engagé sa responsabilité personnelle et pécuniaire, au titre de sa gestion du 1^{er} janvier 2019 au 1^{er} mai 2019 de la commune de Plédran ;

Sur le préjudice financier

Attendu que M. X soutient que le préjudice financier n'est pas établi dans la mesure où l'assemblée délibérante a acté l'admission en non-valeur de la créance en cause ;

Attendu que l'ordonnateur n'a pas formulé d'observation ;

Attendu que selon le procureur financier la perte de recettes liée au manquement du comptable cause, par principe, un préjudice financier, sauf à démontrer que la créance était irrécouvrable au moment du manquement ; qu'il soutient qu'au cas d'espèce le comptable n'a pas démontré que la créance en cause était irrécouvrable à la date du manquement ; qu'il conclut que la perte de recette liée au manquement du comptable à l'obligation d'exécuter des diligences adéquates, complètes et rapides est établie, et constitue un manque à gagner causant un préjudice à la collectivité ;

Attendu qu'il ne ressort pas des éléments du dossier et en particulier de ceux produits par le comptable que la créance en cause aurait en tout état de cause été irrécouvrable à la date du manquement ; que par suite, la perte de recettes est liée au manquement du comptable à ses obligations, à l'origine du manque à gagner, et a donc causé un préjudice à la collectivité ; qu'il y a lieu de constituer le comptable débiteur de la commune de Plédran pour la somme de 3 327,27 €, portant intérêts de droit à compter du 17 décembre 2021 date de notification du réquisitoire ;

Sur la présomption de charge n° 2 soulevée à l'encontre de MM. X, Y et Z au titre de l'exercice 2019 - versement irrégulier des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) :

Attendu que par le réquisitoire susvisé, le procureur financier a saisi la chambre régionale des comptes Bretagne de la responsabilité encourue par MM. X, Y et Z pour avoir méconnu leur obligation de contrôle de la validité de la dette imposée par l'article 20 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012, en procédant au versement en 2019, à plusieurs agents de la commune de Plédran, d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) pour un montant respectif de 915,74 €, 8 109,81 € et 1 425,74 € soit au total 10 451,29 €, sans disposer d'une délibération fixant la liste des emplois éligibles aux IHTS, pièce justificative exigée par l'annexe I de l'article D. 1617-19 du CGCT ;

Sur le cadre juridique de la responsabilité encourue par les comptables

Attendu que :

- en vertu du I de l'article 60 de la loi de finances n° 63-156 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, ainsi que des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique ; cette responsabilité est engagée dès lors qu'une dépense a été irrégulièrement payée ;
- en vertu des articles 19 et 20 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012, le comptable est tenu d'exercer le contrôle de la validité de la dette et notamment de l'exactitude de la liquidation et de la production des pièces justificatives ;
- en vertu de l'article 38 du même décret, lorsqu'à l'occasion de l'exercice de ses contrôles le comptable public a constaté des irrégularités ou des inexactitudes dans les certifications de l'ordonnateur, il suspend le paiement et en informe ce dernier ;
- l'annexe I à l'article D. 1617-19 du CGCT fixe la liste des pièces justificatives des dépenses, que les ordonnateurs des collectivités et établissements publics locaux doivent fournir à l'appui des mandats de paiement transmis aux comptables ;
- s'agissant des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), ce texte prévoit, dans sa rubrique 210224, la production au comptable, comme pièces justificatives, d'une délibération fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires, d'un état liquidatif précisant pour chaque agent, par mois et par taux d'indemnisation le nombre d'heures supplémentaires ;
- en application du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi du 23 février 1963, lorsque le manquement du comptable n'a pas causé de préjudice financier à l'organisme concerné, le juge des comptes peut l'obliger à s'acquitter d'une somme arrêtee, pour chaque exercice, en tenant compte des circonstances de l'espèce ; 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 ;
- en application des VI, VIII et IX de l'article 60 de la loi du 23 février 1963, lorsque le manquement du comptable à ses obligations a causé un préjudice financier à l'organisme concerné, il a

l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels la somme correspondante, portant intérêts au taux légal à compter du premier acte de la mise en jeu de sa responsabilité personnelle et pécuniaire ; la remise gracieuse des sommes mises à sa charge que le comptable est susceptible d'obtenir du ministre chargé du budget ne peut être totale, sauf à ce qu'il ait respecté les règles du contrôle sélectif des dépenses qui étaient applicables, ce qu'il appartient au juge des comptes d'apprécier ; lorsque ces règles n'ont pas été respectées, le ministre est dans l'obligation de laisser à la charge du comptable une somme au moins égale à trois millièmes du montant du cautionnement prévu pour le poste comptable ;

- selon 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, le comptable public établit un plan de contrôle hiérarchisé des ordres de payer, qui distingue les catégories de dépenses soumises, à priori, à l'ensemble des contrôles définis par les articles 19 et 20 du décret du 10 décembre 2012, et celles soumises, à priori ou à posteriori, à tout ou partie des contrôles définis par ces articles ;

Sur le manquement des comptables

Attendu qu'en réponse au réquisitoire, M. Y a transmis une délibération en date du 29 septembre 2021, instaurant au profit des agents éligibles de la commune de Plédran le versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) ; qu'il estime que cette délibération démontre la volonté de la collectivité de verser ces indemnités aux agents ; que les deux autres comptables renvoient à la même délibération ;

Attendu que l'ordonnateur dans sa réponse évoque également la délibération du 29 septembre 2021 autorisant le versement des IHTS et soutient par ailleurs que, dans la mesure où les heures effectivement réalisées font l'objet de justificatifs validés par les chefs de service, le paiement était déjà implicitement autorisé par la commune de Plédran avant la délibération du 29 septembre 2021, y compris lors de l'année 2019 ;

Attendu que le Procureur financier soutient que la délibération du 29 septembre 2021 est en tout état de cause inopérante sur le manquement, qui s'apprécie à la date des paiements ; que contrairement à ce qu'affirme l'ordonnateur la validation des chefs de service ne saurait se substituer à la délibération spécifique exigée par la nomenclature ; que les comptables ne disposaient pas, à la date des paiements, de la première pièce requise par la nomenclature, à savoir une délibération fixant la liste des emplois éligibles ; qu'il conclut à l'existence d'un manquement de nature à engager la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables au titre de leur gestion respective de l'exercice 2019 ;

Attendu qu'il est établi que les comptables ont payé au cours de l'exercice 2019 des IHTS aux agents de la commune sans disposer de la première pièce justificative requise par la réglementation, à savoir une délibération du conseil municipal fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ; que la délibération du 29 septembre 2021 est inopérante car postérieure au manquement, qui doit s'apprécier à la date des paiements ; que la validation des chefs de service ne saurait se substituer à la délibération exigée par la nomenclature ; qu'en prenant en charge les mandats en cause sans les suspendre et en procédant à leur paiement en l'absence d'une pièce justificative requise, les comptables ont manqué à leur obligation de contrôle de la validité de la dette et ont commis un manquement engageant leur responsabilité ;

Sur le préjudice financier pour la commune de Plédran

Attendu que les comptables soutiennent que le préjudice n'est pas établi dans la mesure où l'ordonnateur a donné l'ordre de payer conformément aux inscriptions budgétaires validées par le conseil municipal et que la collectivité a manifesté sa volonté de verser les IHTS à travers la délibération du 29 septembre 2021 ; que l'ordonnateur évoque l'absence de préjudice financier au regard du service fait, attesté par les justificatifs validés par les chefs de service ;

Attendu que le procureur financier rappelle que si le service fait est une condition nécessaire pour conclure à l'absence de préjudice, elle n'est pas suffisante, pas plus que ne l'est le vote des documents budgétaires autorisant la dépense ou approuvant son paiement ; qu'il est, en outre, nécessaire que la dépense repose sur les fondements juridiques dont il appartenait aux comptables de vérifier l'existence au regard de la nomenclature ; qu'au cas particulier, l'assemblée délibérante n'a pas manifesté sa volonté de verser les IHTS aux agents de la collectivité en 2019 et n'a pas donné de portée rétroactive à sa délibération du 29 septembre 2021 ; qu'il conclut que les paiements litigieux intervenus en 2019 ne reposent pas sur le fondement juridique requis et doivent être regardés comme ayant causé un préjudice financier à la commune ;

Attendu que les paiements d'IHTS ont été effectués en l'absence de la délibération autorisant leur versement, requise par la nomenclature des pièces justificatives ; que la délibération du 29 septembre 2021 n'a pas d'effet rétroactif ; que l'effectivité du service fait ne suffit pas à écarter tout préjudice ; qu'en conséquence, les paiements litigieux intervenus en 2019 ne reposaient pas sur le fondement juridique requis, dont il appartenait aux comptables de vérifier l'existence au regard de la nomenclature, et doivent être regardés comme ayant causé un préjudice financier à la commune de Plédran à hauteur des sommes indument versées, soit 10 451,29 € ;

Attendu qu'il y a lieu en conséquence de constituer débiteurs de la commune de Plédran : M. X pour la somme de 915,74 €, M. Y pour la somme de 8 109,81 € et M. Z pour la somme de 1 425,74 €, portant intérêts de droit à compter respectivement des 17 décembre 2021, 16 décembre 2021 et 20 décembre 2021, dates de notification du réquisitoire ;

Sur le respect du contrôle sélectif de la dépense

Attendu que les comptables ont produit un plan de contrôle de la paye pour l'année 2019 validé par la direction départementale des finances publiques des Côtes d'Armor le 31 janvier 2019, qui ne mentionne pas les IHTS au titre d'un contrôle sélectif et comporte une mention explicite précisant que les éléments de rémunération non mentionnés ne donnent pas lieu à contrôle pour l'année 2019 ;

Attendu en conséquence que le manquement avec préjudice concerne des mandats relevant d'une catégorie de dépenses qui n'était pas inscrite au contrôle hiérarchisé de la dépense et que les comptables étaient dispensés de contrôler ; que les manquements sont intervenus dans le respect des règles de contrôle sélectif de la dépense ;

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Charge n° 1 - M. X - exercice 2019

M. X est constitué débiteur de la commune de Plédran pour la somme de 3 327,27 euros, portant intérêt de droit à compter du 17 décembre 2021, date de notification du réquisitoire.

Article 2 : Charge n° 2 - M. X - exercice 2019

M. X est constitué débiteur de la commune de Plédran pour la somme de 915,74 €, portant intérêts au 17 décembre 2021, date de notification du réquisitoire ;

Le manquement du comptable à ses obligations est intervenu dans le respect des règles de contrôle sélectif de la dépense

Article 3 : Charge n° 2 - M. Y - exercice 2019

M. Y est constitué débiteur de la commune de Plédran pour la somme de 8 109,81 €, portant intérêts au 16 décembre 2021, date de notification du réquisitoire ;

Le manquement du comptable à ses obligations est intervenu dans le respect des règles de contrôle sélectif de la dépense

Article 4 : Charge n° 2 - M. Z - exercice 2019

M. Z est constitué débiteur de la commune de Plédran pour la somme de 1 425,74 €, portant intérêts au 20 décembre 2021, date de notification du réquisitoire ;

Le manquement du comptable à ses obligations est intervenu dans le respect des règles de contrôle sélectif de la dépense.

Article 5 : Il est sursis à la décharge de M. X pour sa gestion du 1^{er} janvier au 1^{er} mai 2019, jusqu'à la constatation de l'apurement du débet en principal et en intérêts.

Article 6 : Il est sursis à la décharge de M. Y pour sa gestion du 2 mai 2019 au 1^{er} septembre 2019 et du 20 novembre 2019 au 31 décembre 2019 jusqu'à la constatation de l'apurement du débet, en principal et en intérêts.

Article 7 : Il est sursis à la décharge de M. Z pour sa gestion du 2 septembre 2019 au 19 novembre 2019 jusqu'à la constatation de l'apurement du débet, en principal et en intérêts.

Fait et jugé par Mme Francine DOSSEH, présidente de section, Mme Emmanuelle BOREL, première conseillère, M. Thomas ROCHE, premier conseiller

En présence de Mme Anne-Françoise DENIER-QUEMENER, greffière de séance.

La greffière de séance

signé

Anne-Françoise DENIER-QUEMENER

La présidente de séance

signé

Francine DOSSEH

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

La Secrétaire Générale,

Catherine PELERIN

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.