Chambre régionale des comptes
Centre-Val de Loire

Jugement n° 2020-0001
Audience publique du 30 janvier 2020
Jugement prononcé le 28 février 2020

Commune de Châteauroux
Indre
036 010 044
Exercice 2016

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LA CHAMBRE,

Vu le code des juridictions financières ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

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

Vu les textes législatifs et réglementaires relatifs à la comptabilité des communes ;

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 ;

Vu le décret n° 60-1302 du 5 octobre 1960 relevant le taux de l'indemnité de chaussures et de petit équipement susceptible d'être allouée à certains fonctionnaires et agents de l'État ;

Vu l'arrêté du 9 juin 1980 relatif aux primes et indemnités du personnel communal dont les taux et le montant sont déterminés par des textes applicables aux agents de l'État ;

Vu l'arrêté du 31 décembre 1999 fixant le taux de l'indemnité de chaussures et de petit équipement susceptible d'être allouée à certains fonctionnaires et agents de l'État ;

Vu le réquisitoire du ministère public n° R/19/094/REQ du 24 septembre 2019 ;

Vu les comptes rendus en qualité de comptable de la commune de Châteauroux, par M. X, en fonction du 1er janvier au 31 décembre 2016 ;

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

Vu l'ensemble des pièces du dossier ;

Vu le rapport n° 2019-0134 de Mme Mélanie Palis De Koninck, première conseillère, communiqué au ministère public le 9 décembre 2019 ;

Vu les conclusions n° C/19/127/JAFJ du 18 décembre 2019 du procureur financier ;

Après avoir entendu lors de l'audience publique du 30 janvier 2020 Mme Mélanie Palis De Koninck, première conseillère, en son rapport, et M. Jean-Marc Le Gall, procureur financier, en ses conclusions, les autres parties, dûment avisées de la tenue de l'audience, n'étant ni présentes ni représentées ;

Après avoir entendu en délibéré M. Rémi Indart, premier conseiller réviseur, en ses observations ;

Sur la présomption de charge soulevée à l'encontre de M. X, au titre de l'exercice 2016

1- <u>Sur le rappel du réquisitoire</u>

ATTENDU que, par réquisitoire susvisé du 24 septembre 2019, le procureur financier ayant saisi la chambre régionale des comptes aux fins de statuer sur la responsabilité encourue par M. X, comptable de la commune de Châteauroux, a estimé que sa responsabilité personnelle et pécuniaire pouvait être mise en jeu à hauteur de 11 017,89 € au titre de l'exercice 2016 pour avoir pris en charge par mandat collectif n° 1494 du 17 mars 2016 le paiement d'indemnités de chaussures et de petit équipement à divers agents en présence d'une délibération imprécise et en l'absence de décision fixant, pour chaque agent, le taux applicable ;

2- <u>Sur le manquement du comptable à ses obligations</u>

- **Sur le droit applicable**

ATTENDU qu'en application de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisé, 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 dépense a été irrégulièrement payée ;

ATTENDU qu'en application de l'article 19 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 susvisé , « *le comptable est tenu d'exercer le contrôle (...) de la validité de la dette dans les conditions prévues à l'article 20 (...)* » ; que l'article 20 du même décret précise que « *le contrôle des comptables publics sur la validité de la dette porte sur : (...) 2° L'exactitude de la liquidation (...) 5° La production des pièces justificatives (...)* » ;

ATTENDU que l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dans sa version issue du décret n° 2007-450 du 25 mars 2007 dispose que, « *avant de procéder au paiement d'une dépense ne faisant pas l'objet d'un ordre de réquisition, les comptables publics des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des associations syndicales de propriétaires ne doivent exiger que les pièces justificatives prévues pour la dépense*

correspondante dans la liste définie à l'annexe I du présent code » ; que cette annexe, constitutive de la nomenclature des pièces justificatives des paiements des collectivités locales, comporte une rubrique 210223 « primes et indemnités » qui exige pour la justification du paiement des indemnités comme l'indemnité de chaussures et de petit équipement les pièces suivantes : *« 1- décision de l'assemblée délibérante fixant la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités ; 2 –-décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination fixant le taux applicable à chaque agent » ;*

ATTENDU enfin que l'article 38 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 susvisé prévoit que lorsque des irrégularités sont constatées lors de l'exercice du contrôle des dépenses, les comptables publics suspendent les paiements et en informent l'ordonnateur ;

- **Sur les éléments de fait**

ATTENDU qu'il ressort des pièces du dossier que M. X a procédé au paiement, par mandat collectif n° 1494 du 17 mars 2016, d'indemnités de chaussures et de petit équipement à divers agents de la commune de Châteauroux pour un montant de 11 017,89 € ; que ce mandat n'était assorti d'aucune pièce justificative ;

- **Sur les réponses des parties**

ATTENDU qu'en réponse, le comptable apporte des éléments sur l'absence de préjudice subi par la commune mais ne revient pas sur l'existence ou non d'un manquement de sa part ; que l'ordonnateur se prévaut quant à lui de l'ancienneté du versement de l'indemnité en cause et de l'absence d'observations de la part des services de la préfecture, dans le cadre du contrôle de légalité, et de la chambre lors de ses précédents contrôles ;

- **Sur l'application du droit au cas d'espèce**

ATTENDU que M. X a procédé au paiement de l'indemnité de chaussures et de petit équipement en mars 2016 au vu d'un mandat qui n'était assorti d'aucune pièce justificative, en méconnaissance des dispositions précitées du décret du 7 novembre 2012 ;

ATTENDU, en premier lieu, qu'au cours de l'instruction, le comptable en fonction a produit une délibération du conseil municipal de Châteauroux du 26 avril 1996 fixant une liste de primes et indemnités auxquelles les agents avaient droit, dont l'indemnité de chaussures et de petit équipement ; que cette délibération fait référence à ce titre au « décret n° 60-1032 », en réalité le décret n° 60-1302 relatif au versement de cette indemnité ; qu'alors que l'article D. 1617-19 du CGCT impose la production d'une décision de l'assemblée délibérante fixant la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen de l'indemnité, la délibération en cause ne mentionne ni les conditions d'attribution de l'indemnité de chaussures et de petit équipement, ni son montant ;

ATTENDU qu'en application de l'arrêté du 9 juin 1980, le versement de l'indemnité est soumis à la circonstance que l'agent occupe des fonctions entraînant une usure anormalement rapide des chaussures ou des vêtements de travail ; qu'au cas d'espèce, aucune condition n'est stipulée ; qu'en outre, la délibération ne mentionne aucun montant de l'indemnité alors même que les taux appliqués par la commune s'avèrent inférieurs aux valeurs fixées par l'arrêté du 31 décembre 1999 ; que de ce fait, la délibération du 26 avril 1996 est incomplète et ne correspond pas à la pièce justificative prévue par la nomenclature ;

ATTENDU, en deuxième lieu, que le comptable n'a produit aucune décision individuelle fixant le taux d'indemnité applicable à chaque agent telle que prévue par la nomenclature ; qu'au cours de l'instruction, le comptable a produit une liste nominative d'agents bénéficiaires de l'indemnité de chaussures et de petit équipement jointe à un courrier de 1997 ; qu'il a également produit un état de versement de l'indemnité en cause émis le 31 juillet 2019 ainsi qu'une attestation du maire de la commune datée du 9 septembre 2019 dressant la liste des agents ayant perçu l'indemnité au titre de l'année 2016 ; que, toutefois, ces documents ne peuvent être regardés comme une décision fixant le taux d'indemnité applicable à chaque agent ; qu'en outre, en tout état de cause, le comptable ne disposait pas de ces derniers lorsqu'il a pris en charge le mandat litigieux ;

ATTENDU, en dernier lieu, que les éléments invoqués par l'ordonnateur quant à l'ancienneté du versement de l'indemnité en cause et à l'absence d'observation antérieure ne sont pas de nature à dispenser le comptable des obligations qui lui incombent, notamment celle du contrôle de la validité de la créance ;

ATTENDU qu'il résulte de ce qui précède que M. X a pris en charge le mandat n° 1494 du 17 mars 2016 et versé des indemnités de chaussures et de petit équipement aux agents municipaux alors qu'il n'était pas en possession des pièces justificatives requises ; qu'il aurait dû en suspendre le paiement ; que, dans ces conditions, le comptable a commis un manquement de nature à engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire au titre de l'exercice 2016 ;

3- <u>Sur l'existence d'un préjudice financier</u>

ATTENDU qu'aux termes du paragraphe VI de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée : *« (…) 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 »* ;

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 lorsque le manquement du comptable porte sur l'exactitude de la liquidation de la dépense et qu'il en est résulté un trop-payé, ou conduit à payer une dépense en l'absence de tout ordre de payer ou une dette prescrite ou non échue, ou à priver le paiement d'effet libératoire, il doit être regardé comme ayant par lui-même, sauf circonstances particulières, causé un préjudice financier à l'organisme public concerné ; qu'à l'inverse, lorsque le manquement du comptable aux obligations qui lui incombent au titre du paiement d'une dépense porte seulement sur le respect de règles formelles que sont l'exacte imputation budgétaire de la dépense ou l'existence du visa du contrôleur budgétaire lorsque celle-ci devait, en l'état des textes applicables, être contrôlée par le comptable, il doit être regardé comme n'ayant pas par lui-même, sauf circonstances particulières, causé de préjudice financier à l'organisme public concerné ; que le manquement du comptable aux autres obligations lui incombant, telles que le contrôle de la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué, de la disponibilité des crédits, de la production des pièces justificatives requises ou de la

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

ATTENDU que tant le comptable que l'ordonnateur font valoir que la commune n'a pas subi de préjudice dans la mesure où la délibération du 26 avril 1996 produite révèle la volonté de la collectivité d'attribuer l'indemnité de chaussures et de petit équipement à ses agents ; que cette affirmation ne saurait lier le juge des comptes quant au point de savoir si le manquement du comptable a ou non entraîné un préjudice financier pour l'organisme concerné ;

ATTENDU qu'il résulte de l'instruction que les indemnités de chaussures et petit équipement ont été versées en l'absence, tant d'une délibération complète précisant leurs conditions d'attribution et le taux moyen, que de décisions individuelles de l'ordonnateur les attribuant à leurs bénéficiaires ; que, dans ces conditions la commune de Châteauroux a subi un préjudice ;

ATTENDU que les circonstances alléguées du déficit d'effectifs du poste comptable et du faible poids financier de l'indemnité en cause sont sans incidence sur l'existence d'un préjudice pour la commune ;

4- <u>Sur le débet</u>

ATTENDU qu'il y a lieu de constituer M. X débiteur de la commune de Châteauroux, pour la somme de 11 017,89 € au titre de sa gestion du 1er janvier au 31 décembre 2016 ;

ATTENDU qu'aux termes du paragraphe VIII de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 précitée, « *les débets 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 7 octobre 2019, date de réception du réquisitoire par M. X ;

5- <u>Sur le contrôle sélectif de la dépense</u>

ATTENDU qu'aux termes du paragraphe IX de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, « *les comptables publics dont la responsabilité personnelle et pécuniaire a été mise en jeu peuvent obtenir du ministre chargé du budget la remise gracieuse des sommes mises à leur charge. Hormis le cas de décès du comptable ou du respect par celui-ci, sous l'appréciation du juge des comptes, des règles de contrôle sélectif des dépenses, une remise gracieuse totale ne peut être accordée au comptable public dont la responsabilité personnelle et pécuniaire a été mise en jeu par le juge des comptes, le ministre chargé du budget étant dans l'obligation de laisser à la charge du comptable une somme au moins égale au double de la somme mentionnée au deuxième alinéa dudit VI (…)* » ;

ATTENDU qu'appelé à produire le plan de contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD) des comptes de la commune de Châteauroux, le comptable a adressé à la chambre un plan approuvé par le directeur départemental des finances publiques de l'Indre le 18 novembre 2016 qui, en matière de contrôle de la paye, ne prévoyait pas de contrôle sélectif du versement de l'indemnité de chaussures et de petit équipement ; que, sans qu'il soit besoin d'apprécier son applicabilité

en mars 2016, il appartenait en tout état de cause au comptable de contrôler de manière exhaustive et a priori le versement des indemnités litigieuses ;

ATTENDU qu'il résulte de ce qui précède que l'éventuelle remise gracieuse du débet prononcé devra laisser à la charge du comptable une somme au minimum égale au double de la somme maximale visée au deuxième alinéa du IX de l'article 60 de la loi de finances de 1963 modifié, soit 729 € ;

PAR CES MOTIFS,

ORDONNE CE QUI SUIT :

Article 1er : Sur la charge unique, M. X est constitué débiteur de la commune de Châteauroux, au titre de sa gestion du 1er janvier au 31 décembre 2016, pour la somme de onze mille dix-sept euros et quatre-vingt-neuf centimes (11 017,89 €), augmentée des intérêts de droit à compter du 7 octobre 2019.

Article 2 : Pour l'application des dispositions du second alinéa du paragraphe IX de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, le montant du cautionnement constitué par M. X, au titre de l'exercice 2016 pour lequel il est constitué débiteur par l'article 1er du présent jugement, s'élève à deux cent quarante-trois mille euros (243 000 €). En conséquence, le montant de la remise gracieuse qui pourra être accordée à M. X, au titre du débet prononcé à l'article 1er ci-dessus, devra comporter un laissé à charge qui ne pourra être inférieur à trois millièmes de son cautionnement, soit sept cent vingt-neuf euros (729 €).

Article 3 : Il est sursis à la décharge de M. X pour sa gestion du 1er janvier au 31 décembre 2016 jusqu'à la constatation de l'apurement du débet prononcé à son encontre.

Après avoir délibéré, hors la présence de la rapporteure et du procureur financier.

Fait et jugé par Mme Catherine Renondin, présidente de la chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire, M. Rémi Indart et Mme Annick Nenquin, premiers conseillers, et Mme Morgane Coguic et M. Éric Dumand, conseillers.

En présence de Mme Besma Blel, greffière de séance.

La greffière de séance	La présidente de la chambre régionale des comptes Centre-Val de Loire
Besma Blel	Catherine Renondin

En conséquence, la République 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.

Voies et délais de recours :
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, et ce dans les conditions prévues à l'article R. 242-29 du même code.