



Audience publique du 22 février 2022

Communauté urbaine du Grand Reims (CUGR)

Jugement n° 2022-0004

N° de poste comptable : 051211

Prononcé du 15 mars 2022

Centre des finances publiques de Reims municipale

Exercice 2018

**REPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

La chambre régionale des comptes Grand Est,

Vu :

- le code des juridictions financières ;
- le code général des collectivités territoriales ;
- la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963, notamment son article 60 ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, notamment ses articles 110 et 111 ;
- le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales ;
- le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;
- 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 ;

Vu le réquisitoire n° 2021-0028 du 18 juin 2021 du procureur financier près la chambre régionale des comptes Grand Est, notifié le 12 octobre 2021 respectivement à M. X, comptable public, et à Mme Y, présidente de la communauté urbaine du Grand Reims (CUGR) ;

Vu les observations de Mme Y, en date du 6 décembre 2021, enregistrées au greffe de la chambre le même jour ;

Vu les observations de M. X, en date du 18 janvier 2022, enregistrées au greffe de la chambre le 19 janvier suivant ;

Vu le rapport n° 2022-0010 du 24 janvier 2022 de M. Mathieu Floquet, premier conseiller, magistrat chargé de l'instruction ;

Vu les lettres du 25 janvier 2022 informant les parties de la clôture de l'instruction ;

Vu les lettres du 26 janvier 2022, adressées aux comptables et à l'ordonnateur, les informant de l'inscription de l'affaire à l'audience publique ;

Vu les conclusions n° 2022-0010 du procureur financier du 4 février 2022 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Entendu, lors de l'audience publique du 22 février 2022, M. Floquet, en son rapport, M. Boutin, procureur financier, en ses conclusions, M. X et Mme Y, dûment informés de la tenue de l'audience, n'étant ni présents ni représentés ;

Après avoir délibéré, hors la présence du rapporteur et du procureur financier et après avoir entendu Mme Duhamel-Fouet, réviseure, en ses observations ;

Considérant ce qui suit :

1. Par réquisitoire du 18 juin 2021, le procureur financier près la chambre régionale des comptes Grand Est a constaté qu'au cours de l'exercice 2018 M. X, comptable de la CUGR, avait pris en charge différents mandats collectifs ayant trait à la paye des agents de l'établissement public. À cette occasion une « prime annuelle » et une « prime de fin d'année » ont été payées à des collaborateurs de cabinet, pour un montant total de 20 332,50 €, alors que, selon le procureur financier, le comptable ne disposait ni des pièces prévues par la nomenclature comptable applicable ni des éléments permettant de vérifier la liquidation. Le procureur a considéré que le comptable aurait manqué aux obligations de contrôle prévues aux articles 19 et 20 du décret du 7 novembre 2012 susvisé et qu'il aurait dû suspendre les paiements conformément à l'article 38 du même décret. Il a estimé que, dans ces conditions, la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X était susceptible d'être engagée sur le fondement du I de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée.

Sur la première présomption de charge portant sur une dépense payée en l'absence de pièces justificatives requises : paiement d'une « prime annuelle » pour un montant total de 1 961,53 € - Exercice 2018

Sur le manquement présumé du comptable

2. Aux termes du I de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée : « (...) *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. (...) / La responsabilité personnelle et pécuniaire prévue ci-dessus se trouve engagée dès lors (...) qu'une dépense a été irrégulièrement payée (...)* ».

3. Aux termes de l'article 19 du décret du 7 novembre 2012 susvisé : « *le comptable public est tenu d'exercer le contrôle : / (...) / 2° S'agissant des ordres de payer : / (...) / d) de la validité de la dette dans les conditions prévues à l'article 20* » et aux termes de son article 20 : « *le contrôle des comptables publics sur la validité de la dette porte sur : / (...) L'exactitude de la liquidation ; / (...) La production des pièces justificatives* ».

4. 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 (...)* ». Enfin, en vertu de l'article 50 de ce décret, les opérations de dépenses « *doivent être justifiées par des pièces prévues dans des nomenclatures établies* ».

5. L'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales dispose qu' : « *avant de procéder au paiement d'une dépense [...], 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 présent code* ».

6. Aux termes de l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée : « *I. - L'autorité territoriale peut, pour former son cabinet, librement recruter un ou plusieurs collaborateurs et mettre librement fin à leurs fonctions (...) Un décret en Conseil d'Etat détermine les modalités de rémunération des membres des cabinets (...)* ».

7. L'article 2 du décret 16 décembre 1987 susvisé dispose que : « *la qualité de collaborateur de cabinet d'une autorité territoriale est incompatible avec l'affectation à un emploi permanent (...) d'un établissement public relevant de la loi du 26 janvier 1984 (...)* ».

8. Concernant les modalités de rémunération des collaborateurs de cabinet, l'article 3 du même décret dispose qu' : « *aucun recrutement de collaborateur de cabinet ne peut intervenir en l'absence de crédits disponibles au chapitre budgétaire et à l'article correspondant. / L'inscription du montant des crédits affectés à de tels recrutements doit être soumise à la décision de l'organe délibérant* ». L'article 5 précise que : « *la décision par laquelle un collaborateur de cabinet est recruté détermine : (...) 2. Le montant de sa rémunération ainsi que les éléments qui servent à la déterminer* » et l'article 7 que : « *la rémunération individuelle de chaque collaborateur de cabinet est fixée par l'autorité territoriale. Elle comprend un traitement indiciaire, l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement y afférents ainsi que, le cas échéant, des indemnités (...)* Le montant des indemnités ne peut en aucun cas être supérieur à 90 % du montant maximum du régime indemnitaire institué par l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement et servi au titulaire de l'emploi fonctionnel ou du grade de référence mentionnés au deuxième alinéa ». Enfin, l'article 9 dispose que : « *l'exercice des fonctions de collaborateur de cabinet ne donne droit à la perception d'aucune rémunération accessoire à l'exception des indemnités prévues à l'article 7 (...)* ».

9. Par trois mandats collectifs n° 1059, n° 4052 et n° 5884 respectivement datés des 13 février, 13 juin et 13 août 2018, M. X a payé une « prime annuelle » à cinq collaborateurs de cabinet, pour un montant total de 1 961,53 €, dont le détail des paiements figure dans le tableau ci-dessous :

Mandat collectif n°	Emis le	Agent	Montant
1059	13/02/2018	M. Z	375,00 €
4052	13/06/2018	Mme B	75,00 €
		M. C	450,00 €
		M. D	421,25 €
		M. A	450,00 €
5884	13/08/2018	M. A	190,28 €
Total			1 961,53 €

10. Comme le relève le réquisitoire, une délibération n° 2017-34 du 19 janvier 2017 du conseil communautaire encadrait, au cours de l'exercice 2018, le régime indemnitaire de la CUGR. Cette délibération instaurait un « complément indemnitaire annuel » dénommé « prime

annuelle » et attribué aux agents titulaires, stagiaires et contractuels de droit public occupant un poste permanent. Le procureur financier rappelle qu'aux termes de l'article 2 du décret du 16 décembre 1987, les collaborateurs de cabinet ne peuvent être affectés à un emploi permanent.

11. Une délibération n° 2017-31 du même jour autorisait la présidente de la CUGR à recruter des collaborateurs de cabinet et rappelait le cadre juridique fixé par la loi du 26 janvier 1984 et le décret du 16 décembre 1987. Cette délibération précisait que les éventuelles indemnités accordées aux collaborateurs de cabinet seraient fixées par arrêté de la présidente.

12. Le procureur financier relève que les arrêtés individuels des collaborateurs de cabinet, joints aux mandats, ne mentionnent aucune « prime annuelle ».

13. En conséquence, le procureur financier estime que le comptable public ne disposait pas, au moment des paiements, des pièces prévues par la rubrique « 210223 Primes et indemnités » de l'annexe I du code général des collectivités territoriales qui prévoit que le comptable doit posséder une « 1. *Décision de l'assemblée délibérante fixant la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités* » et une « 2. *Décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination fixant le taux applicable à chaque agent* ». Il ne disposait pas davantage de pièces permettant d'assurer les vérifications relatives à la liquidation.

14. La présidente de la CUGR admet que la partie consacrée à la « prime annuelle » dans la délibération n° 2017-34 ne peut servir de justificatif au paiement d'une telle prime aux collaborateurs de cabinet puisque cette délibération ne s'applique qu'aux agents occupant des postes permanents. En revanche, elle soutient que la délibération n° 2017-31, qui est indépendante de la délibération n° 2017-34, justifie le versement de la « prime annuelle » en ce qu'elle prévoit, reprenant les termes de l'article 7 du décret du 16 décembre 1987, que : « *le montant des indemnités versées aux collaborateurs de cabinet de la communauté urbaine (...) ne pourra excéder 90 % du régime indemnitaire servi au titulaire de l'emploi fonctionnel ou du grade administratif le plus élevé détenu par un fonctionnaire en activité dans la collectivité* ».

15. Elle ajoute que : « *les collaborateurs de cabinet ne bénéficient pas de régime indemnitaire mais bien d'un pourcentage du régime indemnitaire servi à l'emploi de référence dans le respect du plafond autorisé par décret, celles versées aux collaborateurs de cabinet de la communauté urbaine (...) respectent le plafond de 90 % (...)* ».

16. Elle estime enfin que : « *la délibération portant création des emplois de collaborateurs de cabinet autorise bien le versement d'un traitement et d'indemnités dès lors qu'ils n'excèdent pas 90 % du régime indemnitaire, lequel peut comprendre des primes* », mais n'évoque pas l'absence de mention relative à cette « prime annuelle » dans les arrêtés individuels des collaborateurs de cabinet.

17. Selon des moyens identiques à ceux développés par la présidente de la CUGR, M. X soutient que la délibération n° 2017-34 était inopérante et ne pouvait servir de pièce justificative, mais qu'en revanche la délibération n° 2017-31 permettait de justifier le versement d'une « prime annuelle » aux collaborateurs de cabinet. Il estime, qu'à supposer qu'un manquement soit établi, il y aurait lieu de relever que celui-ci ne découlerait que d'une insuffisance formelle de pièces justificatives.

18. Les modalités de recrutement et de rémunération des collaborateurs de cabinet sont encadrées par des dispositions spéciales, à savoir l'article 110 la loi du 26 janvier 1984 et le décret du 16 décembre 1987. Il ressort de ces textes que si l'organe délibérant est compétent pour l'inscription du montant des crédits nécessaires à la rémunération des collaborateurs de cabinet, seule l'autorité territoriale est compétente pour en fixer les modalités. Cette

rémunération est déterminée par décision de l'autorité territoriale, qui se matérialise par un contrat ou un arrêté, dans la limite des crédits votés par l'organe délibérant à l'occasion de l'adoption du budget. Elle peut comprendre uniquement un traitement indiciaire, une indemnité de résidence, un supplément familial de traitement ainsi que, le cas échéant, des indemnités. Toute rémunération accessoire non mentionnée dans la décision de l'autorité territoriale est prohibée.

19. En l'espèce, en premier lieu, comme l'admettent la présidente de la CUGR et le comptable, la délibération n° 2017-34 précitée est inopérante en raison de son inapplicabilité aux collaborateurs de cabinet, qui sont des agents non permanents.

20. En deuxième lieu, contrairement à ce que soutiennent la présidente de la communauté urbaine et le comptable, la délibération n° 2017-31 ne saurait être interprétée comme permettant le versement aux collaborateurs de cabinet d'un pourcentage du régime indemnitaire servi à l'emploi de référence, régime indemnitaire qui lui-même comprend le versement de différentes primes dont la « prime annuelle ».

21. En troisième lieu, la délibération n° 2017-31 renvoie le soin à la présidente de la communauté urbaine de fixer, le cas échéant, des indemnités par arrêté individuel, conformément à la répartition des compétences prévues par le décret du 16 décembre 1987 et « *en tenant compte du niveau de responsabilité exercé et des contraintes y afférentes* ». Or, il ressort des arrêtés individuels des collaborateurs de cabinet pris par la présidente que ces derniers avaient droit au versement d'un traitement, d'un supplément familial de traitement et d'une prime mensuelle de collaborateur de cabinet. En revanche, ces arrêtés ne mentionnent pas le versement d'une « prime annuelle ».

22. Il résulte des dispositions précitées du code général des collectivités territoriales et du décret du 7 novembre 2012 que, pour apprécier la validité des créances, les comptables doivent notamment exercer leur contrôle sur la production des justifications. À ce titre, il leur revient d'apprécier si les pièces fournies présentent un caractère suffisant pour justifier la dépense engagée. 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. Si ce contrôle peut conduire les comptables à porter une appréciation juridique sur les actes administratifs à l'origine de la créance et s'il leur appartient alors d'en donner une interprétation conforme à la réglementation en vigueur, ils n'ont pas le pouvoir de se faire juges de leur légalité. Enfin, lorsque les pièces justificatives fournies sont insuffisantes pour établir la validité de la créance, il appartient aux comptables de suspendre le paiement jusqu'à ce que l'ordonnateur leur ait produit les justifications nécessaires.

23. À l'occasion du paiement d'indemnités à des collaborateurs de cabinet, le comptable public doit disposer, pour exercer ses contrôles, des pièces prévues à la rubrique « 210223 Primes et indemnités » de l'annexe I précitée du code général des collectivités territoriales, afin d'être en mesure d'apprécier le droit au versement desdites indemnités.

24. Si M. X possédait deux délibérations et des arrêtés individuels de chacun des collaborateurs de cabinet, il ne disposait en revanche d'aucune décision de l'ordonnateur ouvrant le droit au versement d'une « prime annuelle ». Par suite, en ne disposant pas des pièces et des informations prévues par la rubrique « 210223 Primes et indemnités » et en ne suspendant pas le paiement en conséquence, M. X a méconnu les obligations découlant des articles 19, 20 et 38 du décret du 7 novembre 2012, notamment son obligation de contrôle de la validité de la dette portant sur l'exactitude de la liquidation et sur la production des pièces justificatives prévue par la nomenclature applicable.

Sur la force majeure

23. Aux termes du V de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 : « *lorsque (...) le juge des comptes constate l'existence de circonstances constitutives de force majeure, il ne met pas en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public* ». Il est constant que la force majeure est constituée par un évènement imprévisible, irrésistible et extérieur.

24. En l'espèce, aucune circonstance de force majeure ne ressort des pièces du dossier. En conséquence la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X est engagée sur le fondement des dispositions du I de l'article 60 de la loi du 23 février 1963.

Sur l'existence d'un préjudice financier

25. Aux termes de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 : « *VI. (...) lorsque le manquement du comptable aux obligations mentionnées au I 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. Le montant maximal de cette somme est fixé par décret en Conseil d'Etat en fonction du niveau des garanties mentionnées au II. / 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 (...)* ».

26. Les dispositions de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 et celles du décret du 7 novembre 2012 instituent, dans l'intérêt de l'ordre public financier, un régime légal de responsabilité pécuniaire et personnelle des comptables publics distinct de la responsabilité de droit commun. 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. 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. 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.

27. 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. 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. 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 comme l'exacte imputation budgétaire de la dépense, il doit être regardé comme n'ayant pas par lui-même,

sauf circonstances particulières, causé de préjudice financier à l'organisme public concerné. 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.

28. La présidente de CUGR soutient que le conseil communautaire a exprimé sa volonté d'autoriser le paiement d'indemnités aux collaborateurs de cabinet dans la limite de 90 % du régime indemnitaire servi à l'emploi de référence de la collectivité, qui lui-même comprend le versement de différentes primes dont la « prime annuelle ». Elle estime, par conséquent, que la dépense a été régulièrement payée et n'a pas entraîné de préjudice financier.

29. Selon des moyens identiques, M. X estime que l'établissement public n'a pas subi de préjudice financier.

30. Toutefois, les arrêtés individuels pris par la présidente de la CUGR ne comportaient aucune mention du droit au versement d'une « prime annuelle » aux collaborateurs de cabinet. Or, seules ces décisions individuelles auraient pu établir un tel droit, comme le prévoient les dispositions du décret du 16 décembre 1987 et comme le rappelle expressément la délibération n° 2017-34 précitée.

31. Il résulte de ce qui précède que M. X, comptable de la CUGR, ne disposait, au moment des paiements, d'aucune pièce ou information de la rubrique « 210223 Primes et indemnités », justifiant la volonté de l'ordonnateur de verser une « prime annuelle » aux collaborateurs de cabinet concernés, pour un montant total de 1 961,53 €. L'ordonnateur n'a pas davantage fourni, au cours de la présente procédure, de décisions individuelles faisant apparaître le droit au versement d'une telle prime au moment des paiements.

32. Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que cette dépense, dépourvue de fondement juridique, était indue et, en conséquence, que le manquement du comptable doit être regardé comme ayant causé un préjudice financier à la CUGR.

Sur les conséquences du préjudice financier

33. Au regard de ce qui précède, M. X doit être déclaré débiteur de la CUGR d'une somme de 1 961,53 € au titre de l'exercice 2018. Selon l'article 60 de la loi du 23 février 1963 : « VIII. - 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 ». En l'espèce, le point de départ du calcul des intérêts est fixé au 12 octobre 2021, date à laquelle le comptable a accusé réception du réquisitoire.

34. Aux termes de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 : « IX. – (...) Les comptables publics dont la responsabilité personnelle et pécuniaire a été mise en jeu dans les cas mentionnés au troisième alinéa du même VI peuvent obtenir du ministre chargé du budget 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 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. (...) ».

35. Selon l'article 1^{er} du décret du 10 décembre 2012 susvisé : *« la somme maximale pouvant être mise à la charge du comptable, conformément aux dispositions du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, est fixée à un millième et demi du montant du cautionnement prévu pour le poste comptable considéré ».*

36. Un plan de contrôle sélectif de la dépense, qui peut se matérialiser par un contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD), peut expressément prévoir que des éléments de la paye pourront n'être soumis à aucun contrôle. En l'absence d'une telle mention, leur contrôle demeure exhaustif.

37. M. X a produit le CHD spécifique à la paye pour l'exercice 2018. Le comptable précise que l'exercice 2018 a été le premier exercice au cours duquel un tel CHD a été mis en vigueur et appliqué. Il ajoute que la formalisation des contrôles a été affinée au cours des exercices postérieurs.

38. Ce CHD prévoit un calendrier des contrôles à effectuer. Pour les mois de février, juin et août 2018, mois au cours desquels ont été mandatées les dépenses en cause, le comptable était tenu de contrôler : en février *« référentiel obligatoire : mandatement de la paye / référentiel indicatif : changement de RIB et liste des payes supérieures à 5 000 € »*, en juin : *« référentiel obligatoire : mandatement de la paye et nouveaux entrants non titulaires (30 cas maximum) / référentiel indicatif : [...] contrôle de la liquidation (10 cas) »* et en août : *« référentiel obligatoire : mandatement de la paye / référentiel indicatif : changement de RIB et liste des payes supérieures à 5 000 € ».*

39. En outre, ce CHD prévoit expressément que les autres éléments relatifs à la paye non mentionnés dans le calendrier ne donnent lieu à aucun contrôle pour l'année 2018.

40. Pour le mois de février, aucun collaborateur de cabinet n'entrait dans la catégorie des *« payes supérieures à 5 000 € »* à contrôler. Pour le mois de juin, les échanges fournis par le comptable attestent d'un contrôle de la liquidation comme indiqué dans le CHD et les collaborateurs ne faisaient pas partie des nouveaux entrants. Pour le mois d'août, la paye du seul collaborateur concerné par le versement de la *« prime annuelle »* (paiement du solde à la suite de sa démission), était supérieure à 5 000 €. Or, le comptable n'a fourni aucune preuve de contrôle pour cet agent alors que le CHD exigeait, pour ce mois, un contrôle des payes supérieures à 5 000 €.

41. Il résulte de ce qui précède que le plan de contrôle n'a pas été mis en œuvre en août 2018. Dans ces conditions, il y a lieu de constater le défaut d'application du CHD.

42. Conformément aux dispositions précitées, le ministre chargé des comptes publics ne pourra donc pas accorder à M. X une remise gracieuse intégrale pour cette première charge.

Sur la seconde présomption de charge portant sur une dépense payée en l'absence de pièces justificatives requises : paiement d'une « prime de fin d'année » pour un montant total de 18 370,97 € - Exercice 2018

Sur le manquement présumé du comptable

43. Par trois mandats collectifs n° 1059, n° 5884 et n° 8519, respectivement datés des 13 février, 13 août et 13 novembre 2018, M. X, a payé une « prime de fin d'année » à six collaborateurs de cabinet, pour un montant total de 18 370,97 €, dont le détail des paiements figure dans le tableau ci-dessous.

Mandat collectif n°	Emis le	Agent	Montant
1059	13/02/2018	M. Z	932,91 €
5884	13/08/2018	M. A	3 892,95 €
8519	13/11/2018	Mme B	2 485,65 €
		M. C	4 521,40 €
		M. D	4 882,22 €
		M. E	1 655,84 €
		Total	18 370,97 €

44. À l'instar de la première présomption de charge, le réquisitoire du procureur financier rappelle que le régime indemnitaire de la CUGR était encadré, au cours de l'exercice 2018, par la délibération n° 2017-34 du 19 janvier 2017.

45. Il précise que cette délibération décide, au 4^{ème} alinéa de son point 2, de : « *confirmer pour tous les agents l'attribution des primes et indemnités cumulables avec le régime indemnitaire versé aux agents de la communauté urbaine du Grand Reims en vertu des textes réglementaires en vigueur, notamment les primes et indemnités relevant des avantages collectivement acquis au titre de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984* ». Parmi ces avantages collectivement acquis figure une « prime de fin d'année », qui trouve sa source dans des délibérations antérieures de la communauté d'agglomération de Reims et de la commune de Reims.

46. Pour le procureur financier, la mention de l'article 111 de la loi du 28 janvier 1984 dans la délibération du 19 janvier 2017 permettrait de conclure que la « prime de fin d'année » ne peut concerner que les agents ayant bénéficié d'avantages statutaires préalablement à l'entrée en vigueur de la loi de 1984 et ne saurait trouver à s'appliquer à l'ensemble du personnel d'un établissement créé au 1^{er} janvier 2017, telle que la CUGR.

47. Enfin, il constate que plusieurs collaborateurs de cabinet, qui relèvent du régime spécifique précédemment exposé, ont bénéficié de cette « prime de fin d'année » bien qu'aucun de leurs arrêtés individuels n'en fasse mention.

48. En conséquence, le procureur estime que le comptable public ne disposait pas, au moment des paiements, des pièces prévues par la rubrique « 210223 Primes et indemnités » de l'annexe I du code général des collectivités territoriales qui prévoit que le comptable doit posséder : une « 1. *Décision de l'assemblée délibérante fixant la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités* » et une « 2. *Décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination fixant le taux applicable à chaque agent* ». Il ne disposait pas davantage de pièces permettant d'assurer les vérifications relatives à la liquidation.

49. Comme indiqué précédemment, la présidente de la CUGR soutient que la délibération n° 2017-34 n'était pas applicable aux collaborateurs de cabinet et que, par délibération n° 2017-31 du même jour, le conseil communautaire aurait permis le versement aux intéressés d'un pourcentage du régime indemnitaire servi à l'emploi de référence, régime indemnitaire qui lui-même comprend le versement de différentes primes dont la « prime de fin d'année ». La présidente de la CUGR n'évoque toutefois pas l'absence de mention relative à cette « prime de fin d'année » dans les arrêtés individuels des collaborateurs de cabinet.

50. M. X présente les mêmes moyens que la présidente de la CUGR.

51. Pour les mêmes raisons que celles développées à l'occasion de l'examen de la première présomption de charge, il y a lieu de considérer que si M. X possédait deux délibérations et des arrêtés individuels, il ne disposait en revanche d'aucune décision de l'ordonnateur ouvrant le droit au versement d'une « prime de fin d'année » aux collaborateurs de cabinet. Par suite, en ne disposant pas des pièces et informations rendues nécessaires par la rubrique « 210223 Primes et indemnités » précitée et en ne suspendant pas le paiement en conséquence, M. X a méconnu les obligations découlant des articles 19, 20 et 38 du décret du 7 novembre 2012, notamment son obligation de contrôle de la validité de la dette portant sur l'exactitude de la liquidation et sur la production des pièces justificatives prévue par la nomenclature applicable.

Sur la force majeure

52. Aux termes du V de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 : « *lorsque (...) le juge des comptes constate l'existence de circonstances constitutives de force majeure, il ne met pas en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public* ». Il est constant que la force majeure est constituée par un événement imprévisible, irrésistible et extérieur.

53. En l'espèce, aucune circonstance de force majeure ne ressort des pièces du dossier. En conséquence la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X est engagée sur le fondement des dispositions du I de l'article 60 de la loi du 23 février 1963.

Sur l'existence d'un préjudice financier

54. La présidente de CUGR soutient que le conseil communautaire a exprimé sa volonté d'autoriser le paiement d'indemnités aux collaborateurs de cabinet dans la limite de 90 % du régime indemnitaire servi à l'emploi de référence de la collectivité, qui lui-même comprend le versement de différentes primes dont la « prime de fin d'année ». Elle estime, par conséquent, que la dépense a été régulièrement payée et n'a pas entraîné de préjudice financier.

55. M. X présente les mêmes moyens et estime que l'établissement public n'a subi aucun préjudice financier.

56. Comme relevé au point 21 pour la « prime annuelle », les arrêtés individuels pris par la présidente de la CUGR ne comportaient aucune mention du droit au versement d'une « prime de fin d'année » aux collaborateurs de cabinet. Or, seules ces décisions individuelles auraient pu établir un tel droit.

57. Il résulte de ce qui précède que M. X, comptable de la CUGR, ne disposait, au moment des paiements, d'aucune pièce ou information de la rubrique « 210223 Primes et indemnités », justifiant la volonté de l'ordonnateur de verser une « prime de fin d'année » aux collaborateurs de cabinet concernés, pour un montant total de 18 370,97 €. L'ordonnateur n'a pas davantage

fourni de décisions individuelles faisant apparaître le droit au versement d'une telle prime au moment des paiements.

58. Dans ces conditions, il y a donc lieu de considérer que cette dépense, dépourvue de fondement juridique, était indue et, en conséquence, que le manquement du comptable doit être regardé comme ayant causé un préjudice financier à la CUGR.

Sur les conséquences du préjudice financier

59. Au regard de ce qui précède, M. X doit être déclaré débiteur de la CUGR d'une somme de 18 370,97 € au titre de l'exercice 2018. Selon l'article 60 de la loi du 23 février 1963 : « VIII. - *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* ». En l'espèce, le point de départ du calcul des intérêts est fixé au 12 octobre 2021, date à laquelle le comptable a accusé réception du réquisitoire.

60. Le comptable a produit le CHD spécifique à la paye pour l'exercice 2018.

61. Pour les mois de février, août et novembre 2018, mois au cours desquels ont été mandatées les dépenses en cause, le comptable était tenu de contrôler : en février « *référentiel obligatoire : le mandatement de la paye / référentiel indicatif : changement de RIB et liste des payes supérieures à 5 000 €* », en août : « *référentiel obligatoire : le mandatement de la paye / référentiel indicatif : changement de RIB et liste des payes supérieures à 5 000 €* » et en novembre : « *référentiel obligatoire : le mandatement de la paye / référentiel indicatif : changement de RIB* ».

62. Pour le mois de février, aucun collaborateur de cabinet n'entrait dans la catégorie des « payes supérieures à 5 000 € ». Pour le mois d'août, la paye du seul collaborateur concerné par le versement de la « prime de fin d'année » (paiement du solde à la suite de sa démission), était supérieure à 5 000 €. Or, le comptable n'a pas fourni la preuve d'un contrôle pour cet agent alors que le CHD l'exigeait. Pour le mois de novembre, le comptable n'était tenu à aucun contrôle ciblé, hormis les changements de RIB.

63. Il résulte de ce qui précède que le plan de contrôle n'a pas été mis en œuvre en août 2018. Dans ces conditions, il y a lieu de constater le défaut d'application du CHD.

64. Conformément aux dispositions précitées, le ministre chargé des comptes publics ne pourra donc pas accorder à M. X une remise gracieuse intégrale pour cette seconde charge.

Par ces motifs, décide :

Article 1^{er} : La responsabilité de M. X est engagée à raison du paiement d'une « prime annuelle » sans disposer des pièces justificatives nécessaires pour un montant total de 1 961,53 € au titre de l'exercice 2018.

Ce manquement ayant causé un préjudice financier à la CUGR, M. X est mis en débet pour la somme de mille neuf cent soixante et un euros et cinquante-trois centimes (1961,53 €) au titre de l'exercice 2018, cette somme portant intérêts au taux légal à compter de la date de notification du réquisitoire, soit le 12 octobre 2021.

Article 2 : La responsabilité de M. X est engagée à raison du paiement d'une « prime de fin d'année » sans disposer des pièces justificatives nécessaires pour un montant total de 18 370,97 € au titre de l'exercice 2018.

Ce manquement ayant causé un préjudice financier à la CUGR, M. X est mis en débet pour la somme de dix-huit mille trois cent soixante-dix euros et quatre-vingt-dix-sept centimes (18 370,97 €) au titre de l'exercice 2018, cette somme portant intérêts au taux légal à compter de la date de notification du réquisitoire, soit le 12 octobre 2021.

Article 3 : Il est sursis à décharge de M. X pour sa gestion du 1^{er} février 2018 au 31 décembre 2018 jusqu'à apurement du débet ci-dessus prononcé.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. X, comptable, Mme Y, présidente de la CUGR, ainsi qu'au ministère public près la chambre.

Fait et jugé à la chambre régionale des comptes Grand Est, hors la présence du rapporteur et du procureur financier, le vingt-deux février deux mille vingt-deux, par M. Dominique Roguez, président de la chambre régionale des comptes Grand Est, président de séance, Mme Sophie Pistone, présidente de section, Mmes Virginie Duhamel-Fouet et Magalie Weistroffer, premières conseillères, et M. Thomas Alis, conseiller.

La greffière,

Le président de séance,

Signé

Signé

Corinne Gertsch

Dominique Roguez

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 seront légalement requis.

En foi de quoi, le présent jugement a été signé par le président de la chambre régionale des comptes Grand Est et par le secrétaire général.

Le secrétaire général,

Le président de la chambre,

Signé

Signé

Patrick GRATESAC

Dominique ROGUEZ

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 leur notification selon les modalités prévues aux articles R. 242-22 à R. 242-24 du même code.