

Chambre régionale
des comptes
Île-de-France



1^{ère} section

Jugement n°2020-0022 J

COMMUNE DE CLICHY-SOUS-BOIS (93)

Exercices jugés : 2014 et 2015

Audience publique du 23 novembre 2020

Prononcé du 28 décembre 2020

République Française
Au nom du peuple français

La Chambre,

Vu le réquisitoire du 7 octobre 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 Clichy-sous-Bois, du 12 septembre 2011 au 31 juillet 2016, hormis la période du 7 mars au 25 mai 2014, où Mme Y..., adjointe au trésorier municipal, a assuré l'intérim, notifié à M. X..., en sa qualité de comptable, ainsi qu'à l'ordonnateur le 16 octobre 2019, lesquels en ont accusé réception le 17 octobre 2019 ;

Vu les comptes rendus en qualité de comptable de la commune de Clichy-sous-Bois pour les exercices 2014 et 2015 par M. X... ;

Vu les justifications produites au soutien des comptes en jugement, par M. X... le 5 décembre 2019, et par l'ordonnateur, respectivement les 12 décembre 2019 et 28 janvier 2020 ;

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

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 le rapport de M. Yves Bénichou, magistrat chargé de l'instruction ;

Vu les conclusions du procureur financier ;

Vu les pièces du dossier ;

Entendu lors de l'audience publique du 23 novembre 2020, M. Yves Bénichou, premier conseiller, en son rapport, le procureur financier, en ses conclusions ;

Entendu en délibéré M. Vincent Crosnier de Briant, premier conseiller réviseur en ses observations, hors la présence du rapporteur et du procureur financier ;

Attendu qu'aux termes du I de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 de finances pour 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 ». Ce même article dispose que « [...] La responsabilité personnelle et pécuniaire [des comptables publics] 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 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, applicable à compter de l'exercice 2013, « 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 » ; l'article 20 du même décret prévoit 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 qu'en application de l'article 38 du même texte : « 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. Ce dernier a alors la faculté de requérir par écrit le comptable public de payer » ;

Attendu par ailleurs qu'en vertu des dispositions de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales : « Avant de procéder au paiement d'une dépense ne faisant pas l'objet d'un ordre de réquisition, les comptables publics des collectivités territoriales, 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. » ;

Attendu que la force majeure n'a pas été invoquée par les comptables, et qu'aucun de ses éléments n'est constitué ;

Sur les présomptions de charge n° 1 à n° 5 relatives au régime indemnitaire de la filière médico-sociale et aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, au titre de l'exercice 2015

Sur le manquement

Attendu que, par le réquisitoire susvisé, le procureur financier a saisi la chambre régionale des comptes d'Île-de-France de la responsabilité encourue par le comptable, M. X..., à raison du paiement au cours de l'année 2015, de primes à hauteur de 91 647,90 € à des agents de la filière médico-sociale (charges n°1 à n°4), sans disposer des pièces lui permettant de les liquider ;

Attendu que par le même réquisitoire, le procureur a saisi la chambre de la responsabilité encourue par le comptable à raison du paiement au cours de l'année 2015, d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHVS) à hauteur de 60 597,06 €, à des agents de la

commune, à un indice supérieur à l'indice plafond (charge n°5), sans disposer des pièces lui permettant de les liquider ;

Attendu que l'annexe n° I de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales, précité, fixant la liste des pièces justificatives des dépenses publiques locales prévoit à la rubrique 210223 « Primes et indemnités » que, pour procéder au paiement de ce type de dépense, le comptable doit être en possession de « [la] décision de l'assemblée délibérante fixant la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités [et de la] décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination fixant le taux applicable à chaque agent » ;

Attendu que la même annexe n°1 prévoit à la rubrique 210224 « Indemnités horaires pour travaux supplémentaires » que, pour procéder au paiement de ce type de dépense, le comptable doit être en possession de « 1. Une délibération fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ; 2. Un décompte indiquant par agent et par taux d'indemnisation le nombre d'heures effectuées ; 3. Le cas échéant, la décision justifiant le dépassement du contingent mensuel autorisé » ;

Attendu que le comptable a indiqué, concernant les charges n° 1 à n°4, que par la délibération du 16 décembre 2003, la commune de Clichy-sous-Bois a mis en place le cadre indemnitaire de l'administration municipale applicable, selon lui, à l'ensemble du personnel ; et qu'à partir du 1^{er} janvier 2004, tous les agents de la commune ont fait l'objet d'un arrêté individuel d'attribution du régime indemnitaire visant cette délibération ;

Attendu qu'il a également indiqué avoir considéré, s'agissant de la charge n°5, que l'indice-plafond mentionné dans la même délibération du 16 décembre 2003 pour le versement d'IHTS, a été supprimé par décret en 2007, et que, dès lors, la commune n'a pas estimé nécessaire, en accord avec le comptable sur cette interprétation, d'adopter une nouvelle délibération autorisant expressément le versement d'heures supplémentaires et complémentaires sans indice-plafond ;

Attendu que le comptable n'est pas juge de la légalité des actes transmis ; qu'au moment des paiements, la délibération du 16 décembre 2003, ni aucune autre délibération, ne prévoyait l'attribution des primes précitées auxdits agents de la filière sanitaire et sociale, ou à ceux à qui a été versé l'IHTS au-dessus du plafond mentionné ; et que, par suite, le comptable ne disposait pas des pièces justificatives requises par la réglementation, pour l'exercice 2015 ;

Attendu que l'adoption de délibérations, ultérieures aux paiements réalisés, datant de 2016, 2017 et 2019 portant sur le régime indemnitaire de la commune, sont sans incidence, dès lors qu'il est de jurisprudence constante, que le manquement s'apprécie au moment du paiement ;

Attendu qu'il résulte de ce qui précède, que M. X..., comptable en fonction au cours de l'exercice 2015, a manqué à ses obligations de contrôle de la validité de la dépense, notamment celles relatives au contrôle des pièces justificatives, à hauteur de 91 647,90 € pour les charges n°1 à n°4, et 60 597,06 €, pour la charge n°5, soit un montant total 152 244,96 € au titre de l'exercice 2015 ;

Sur le préjudice financier

Attendu que lorsque l'instance est ouverte devant le juge des comptes, le constat de l'existence ou non d'un préjudice financier relève de l'appréciation de ce juge ; que pour déterminer si le paiement irrégulier d'une dépense a causé un préjudice financier, il faut déterminer, au vu des éléments disponibles à la date de l'audience, si la correcte exécution par le comptable de ses contrôles aurait permis d'éviter que soit payée une somme qui n'était pas due ; que le manquement doit être regardé comme n'ayant pas causé de préjudice financier lorsqu'il ressort des pièces du dossier, que la dépense reposait sur les fondements juridiques dont il appartenait au comptable de vérifier l'existence au regard de la nomenclature ;

Attendu qu'il résulte de l'absence des pièces requises que les dépenses constituant les charges n° 1 à n°5 présentent un caractère indu et ont, en conséquence, causé un préjudice

financier à la commune de Clichy-sous-Bois ;

Attendu qu'aux termes du troisième alinéa du VI de l'article 60 de la loi du 23 février susvisée, « lorsque le manquement du comptable (...) a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné (...), le comptable a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels la somme correspondante » ; qu'ainsi, il y a lieu de constituer M. X... débiteur, à hauteur d'un montant global de 152 244,96 € (soit 91 647,90 € pour les charges n°1 à n°4, et 60 597,06 €, pour la charge n°5) au titre de l'exercice 2015 ;

Attendu qu'aux termes du paragraphe VIII de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 précitée, « 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 » ; qu'en l'espèce, cette date est le 17 octobre 2019, date de réception du réquisitoire par M. X... ;

Sur la présomption de charge n° 6 relative au marché de travaux au titre de l'exercice 2014

Attendu que, par le réquisitoire susvisé, le procureur financier a saisi la chambre régionale des comptes d'Île-de-France de la responsabilité encourue par le comptable, M. X..., à raison du paiement au cours des exercices 2013 et 2014, des dépenses de rénovation de bâtiments communaux (lot n° 1, phase n° 2) pour un montant total excédant de 19 879,20 € celui prévu à l'acte d'engagement du marché de travaux ;

Attendu que l'annexe n°1, déjà citée, fixant la liste des pièces justificatives des dépenses publiques locales prévoit à la rubrique 423 « Prestations fixées par contrat » que, pour procéder au paiement de ce type de dépense, le comptable doit être en possession de « 1. Contrat et, le cas échéant, avenant ; 2. Mémoire ou facture ; 3. Fiche de recensement des marchés » ;

Attendu qu'il ressort de l'instruction et des réponses du comptable, que celui-ci disposait des pièces justificatives attestant que les paiements afférents au marché étaient inférieurs au montant contractuel ;

Attendu que par suite, il n'y a pas lieu d'engager la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X... au titre de la présomption de charge n° 6 ;

Sur la présomption de charge n° 7 relative aux subventions supérieures à 23 000 € versées aux associations au titre de l'exercice 2015

Sur le manquement

Attendu que, par le réquisitoire susvisé, le procureur financier a saisi la chambre régionale des comptes d'Île-de-France de la responsabilité encourue par le comptable, M. X..., à raison du paiement, au cours de l'année 2015, de subventions à deux associations, pour un total excédant 23 000 € pour chacune d'elles, sans disposer des conventions exigées par les textes pour verser des subventions au-delà de ce seuil, pour un montant total de 47 534 € ;

Attendu que l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations précise que « L'autorité administrative qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret [23 000 €, fixé par décret n° 2001-495 du 6 juin 2001], conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée (...) ».

Attendu que la liste des pièces justificatives annexée à l'article D. 1617-19 du CGCT précité, précise à la rubrique 7211 « Premier paiement » relative aux subventions et primes de toute nature, que pour payer, le comptable doit être en possession de : « 1. Décision : lorsque la

décision intervient à l'occasion de l'adoption du budget, dans les conditions définies au deuxième alinéa de l'article L. 2311-7 du CGCT, référence sur le mandat au budget arrêtant le bénéficiaire et le montant ; dans les autres cas, décision arrêtant le bénéficiaire et le montant ainsi que l'objet, et le cas échéant, les conditions d'octroi et les charges d'emploi ; 2. Le cas échéant, justifications particulières exigées par la décision ; 3. Le cas échéant, convention entre le bénéficiaire et la collectivité ou l'établissement ».

Attendu que pour le comptable, les paiements réalisés s'inscrivaient dans le cadre du contrat de ville signé par la commune, auquel se rattache des délibérations suffisamment précises pour rendre inutile tout conventionnement spécifique ; que pour lui, les paiements effectués au profit de la seconde association renvoient à des actions distinctes, dont les montants ne dépassent pas, pour chacun d'eux, le seuil des 23 000 € ;

Attendu que si les délibérations comportent les précisions exigées par la nomenclature des pièces justificatives, cette circonstance ne rend pas sans objet la production des autres pièces requises ; que le contrat de ville, qui n'a pas été produit, ne peut être regardé comme valant convention au sens de la rubrique 7211 de la même nomenclature ; que le seuil de 23 000 € de subvention s'apprécie au regard de la totalité des subventions versées au cours d'un même exercice à un unique bénéficiaire ;

Attendu qu'en l'absence de la convention requise pour verser des subventions au-delà du seuil fixé par décret, le comptable aurait dû suspendre les paiements et en informer l'ordonnateur ;

Attendu qu'il résulte de ce qui précède, que M. X..., comptable en fonction au cours de l'exercice 2015, a manqué à ses obligations de contrôle de la validité de la dépense notamment celles relatives au contrôle des pièces justificatives et au contrôle de l'exactitude des calculs de liquidation, et a engagé sa responsabilité personnelle et pécuniaire, à hauteur de 47 534 €, au titre de l'exercice 2015 (charge n° 7 du réquisitoire) ;

Attendu qu'aux termes du paragraphe VIII de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 précitée, « 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 » ; qu'en l'espèce, cette date est le 17 octobre 2019, date de réception du réquisitoire par M. X... ;

Sur le préjudice financier

Attendu que pour déterminer si les paiements en cause ont causé un préjudice financier à l'organisme public concerné, il appartient au juge des comptes d'apprécier si la dépense était effectivement due et, à ce titre, de vérifier notamment qu'elle n'était pas dépourvue de fondement juridique ;

Attendu que la production de la convention au titre de pièce justificative est rendue obligatoire par la rubrique 7211 de l'annexe I du CGCT mentionnée à l'article D. 1617-19 dudit code et qu'ainsi, les paiements en cause doivent être considérés comme indus car effectués en l'absence de fondement juridique adéquat ; qu'il en résulte que les manquements du comptable ont causé un préjudice financier à la commune ;

Sur le respect du contrôle sélectif de la dépense

Attendu que si la chambre prononce un débet à l'encontre du comptable, il lui appartient de se prononcer sur le respect des règles du contrôle sélectif de la dépense ;

Attendu qu'en vertu des dispositions du second alinéa du paragraphe IX de l'article 60 de la loi du 23 février 1963, « *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* » ; que, selon le l'article 1^{er} du décret du 10 décembre 2012 : « *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.* » ;

Attendu qu'en ce qui concerne le contrôle de la paye, le comptable a communiqué un plan de contrôle validé et signé en septembre 2011 ; que celui-ci était donc applicable à compter de cette date jusqu'au 31 décembre 2011 ; que le comptable a également transmis un plan de contrôle, validé et signé en décembre 2013, mais sur lequel rien n'indique qu'il s'appliquait pour 2014 ; que, par conséquent le contrôle des dépenses pour 2014 devait être exhaustif ; que par ailleurs sa date de signature était trop tardive pour qu'il produisît un effet utile sur l'exercice 2013 ;

Attendu qu'ainsi ces débits ne pourront faire l'objet d'une remise gracieuse totale, et qu'une somme au moins égale à trois millièmes de leur cautionnement devra, en tout état de cause, être laissée à la charge de chacun du comptable, au titre des paiements effectués en 2015 pour les charges n° 1 à n° 5, soit 528 €, et au titre des paiements effectués en 2015 pour la charge n°7, soit 528 € ;

Attendu que les débits peuvent être regroupés par exercice, dès lors qu'ils résultent de manquements de même nature et portent sur des catégories de dépenses similaires ;

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Article 1 : M. X... est déchargé de sa gestion pour la période du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2014.

Article 2 : Au titre des charges n°1 à n°5, portant sur l'exercice 2015, M. X... est constitué débiteur de la commune de Clichy-sous-Bois pour la somme globale de 152 244,96 €, augmentée des intérêts de droit à compter du 17 octobre 2019.

Article 3 : En cas de remise gracieuse de la somme mentionnée à l'article 1^{er}, le ministre chargé du budget devra laisser à la charge du comptable une somme de 528 €.

Article 4 : Au titre de la charge n°7 portant sur l'exercice 2015, M. X... est constitué débiteur de la commune de Clichy-sous-Bois pour la somme de 47 534 €, augmentée des intérêts de droit à compter du 17 octobre 2019.

Article 5 : En cas de remise gracieuse de la somme mentionnée à l'article 1^{er}, le ministre chargé du budget devra laisser à la charge du comptable une somme de 528 €.

Article 6 : La décharge de M. X... au titre de l'exercice 2015 ne pourra être donnée qu'après apurement du débet prononcé ci-dessus.

Fait et jugé par M. Patrick Prioleaud, président de séance ; MM. Gilles Duthil, Ahmed Slimani, et Vincent Crosnier de Briant, premiers conseillers et M. Philippe Baudais, conseiller.

En présence de Mme Lionelle Nivore, greffière de séance.

**Nadia Dumoulin,
greffière**

**Patrick Prioleaud,
président de section**

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.

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.