S3/2210511/SH

Chambre régionale des comptes
Île-de-France

Première section

Jugement n° 2021-0043 J

COMMUNE D'ACHÈRES (78)

Poste comptable : Achères

Audience publique du 5 novembre 2021

Prononcé du 26 novembre 2021

Exercices contrôlés : 2014 à 2018

Exercices jugés : 2014 à 2018

République Française

Au nom du peuple français

La chambre,

Vu le réquisitoire du 4 novembre 2020, par lequel la procureure financière a saisi la chambre en vue de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X…, comptable de la commune d'Achères pour les exercices 2014 et 2015 du 1er janvier 2014 au 1er février 2015, de M. Y..., comptable de la commune d'Achères pour les exercices 2015 à 2018 du 2 février 2015 au 2 avril 2018 et de Mme Z..., comptable de la commune d'Achères pour l'exercice 2018 à compter du 3 avril 2018, notifié à l'ordonnateur et aux comptables le 10 novembre 2020 ; ils en accusèrent réception le jour même à l'exception de M. X... qui en accusa réception le 12 novembre 2020 ;

Vu les comptes rendus en qualité de comptable de la commune d'Achères par M. X... pour les exercices 2014 et 2015 du 1er janvier 2014 au 1er février 2015, de de M. Y... pour les exercices 2015 à 2018 du 2 février 2015 au 2 avril 2018, et par Mme Z... pour l'exercice 2018 à compter du 3 avril 2018 ;

Vu les justifications produites au soutien des comptes en jugement ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code des juridictions financières ;

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

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

Vu le 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. Jean-Louis Perez, magistrat chargé de l'instruction ;

Vu les conclusions de la procureure financière ;

Vu les pièces du dossier ;

Entendu lors de l'audience publique du 5 novembre 2021, M.Jean-Louis Perez, rapporteur en son rapport, Mme Banderet-Rouet, procureure financière, en ses conclusions et MM Y... et X..., comptables qui ont eu la parole en dernier ;

Entendu en délibéré M. Patrick Prioleaud, réviseur, en ses observations, hors la présence du rapporteur et de la procureure financière ;

Attendu qu'aux termes du I de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 de finances pour 1963 susvisée : « Outre la responsabilité attachée à leur qualité d'agent public, les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables du recouvrement des recettes, du paiement des dépenses, de la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés aux différentes personnes morales de droit public dotées d'un comptable public, désignées ci-après par le terme d'organismes publics, du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités, 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. / Les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer en matière de recettes, de dépenses et de patrimoine 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'un déficit ou un manquant en monnaie ou en valeurs a été constaté, qu'une recette n'a pas été recouvrée, qu'une dépense a été irrégulièrement payée [...] » ;

Sur la force majeure

Attendu que le V de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 dispose que « 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 » ; que le VI du même article énonce que « 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 » ;

Attendu que les comptables en cause n'invoquent pas de circonstances constitutives de la force majeure au sens de l'article précité qui seraient de nature à la dégager de sa responsabilité personnelle et pécuniaire ; qu'au demeurant il ne ressort pas des pièces du dossier que les circonstances de l'espèce revêtent les caractères de la force majeure ;

Sur le recouvrement du titre de recette n° 1685 pris en charge en 2010 (présomption de charge n° 1)

Attendu qu'il est fait grief aux comptables successifs de ne pas avoir recouvré le titre n° 1685 d'un montant de 15 224 €, émis à l'encontre du conseil général des Yvelines et pris en charge le 2 juin 2010 portant sur un complément de subvention ; que faute de diligences des comptables, l'action en recouvrement de la créance était prescrite le 31 décembre 2014 ;

Attendu que l'ordonnateur soutient que « le titre de recette en cause ne fut pas recouvré à la suite d'une erreur dans sa liquidation ; qu'il n'était pas dû par le département des Yvelines et aurait dû être annulé par la commune, des crédits budgétaires permettant cette annulation seront ouverts au budget primitif pour 2021 » ;

Attendu que M. X... ajoute que des mises en demeures furent adressées au département des Yvelines ; que la commune ne l'a autorisé à poursuivre les redevables, à l'exception des personnes physiques que par un courrier du 17 avril 2012 ;

Attendu toutefois qu'en dehors de copies d'écran « Helios » dépourvues de force probante, le comptable n'a pu apporter aucune preuve de l'envoi des mises en demeure, ni de leur réception certaine par le débiteur public ; que le fait que l'ordonnateur ne l'avait pas autorisé à engager des poursuites ne l'empêchait pas de prendre toutes mesures conservatoires utiles à la préservation des délais de prescription du recouvrement du titre ;

Attendu enfin que le certificat administratif produit par M. X... et signé par l'ordonnateur ne saurait dégager sa responsabilité ; que s'il mentionne que le titre litigieux fit l'objet en 2010 de la part du département d'une demande de correction, l'échange de courriels entre le département et la mairie produits à l'appui de ce document, montre qu'un courrier aurait été adressé le 28 mai 2010 par le département des Yvelines à la commune d'Achères pour contester le titre n°1685 ; que toutefois, ce courrier n'est à la disposition ni du département ni de la mairie ;

Attendu qu'il est donc impossible d'attester par une pièce que le département aurait contesté le titre litigieux ; qu'au surplus le département des Yvelines aurait pu contester ce titre directement auprès du comptable, ce qu'il ne semble pas avoir fait, le comptable ne le mentionnant pas ;

Attendu enfin qu'aucune des pièces transmises par le comptable n'est de nature à attester une interruption de la prescription de l'action en recouvrement, ni d'application de la procédure prévue par l'article L. 1612-16 du CGCT de mandatement d'office, seule procédure ouverte au comptable en matière de recouvrement forcé auprès d'une collectivité locale ;

Attendu que faute d'actes interrompant la prescription, le titre litigieux s'est trouvé prescrit au 31 décembre 2014 sous la gestion de M. X..., lequel n'avait pas émis de réserves sur ce titre lors de sa prise de poste ; que par suite M. X... a engagé sa responsabilité personnelle et pécuniaire à hauteur de la somme de 15 224 €, au titre de l'exercice 2014 ;

Attendu que M. X... a transmis à l'audience des pièces attestant l'annulation du titre litigieux ;

Attendu toutefois que l'annulation, faute de pouvoir le recouvrer, d'un titre prescrit ne saurait effacer le préjudice subi par la collectivité ; qu'en outre le débiteur dudit titre était une personne publique, donc solvable ; que dès lors le manquement du comptable a causé un préjudice financier, au sens des dispositions du troisième alinéa du paragraphe VI de l'article 60 de la loi du 23 février susvisée, à la commune d'Achères ; qu'en conséquence, M. X... doit être constitué débiteur de celle-ci pour un montant de 15 224 €, au titre de l'exercice 2014 ;

Attendu qu'aux termes du VIII de l'article 60 de la loi n° 63-156 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, le point de départ du calcul des intérêts est fixé au 12 novembre 2020, date à laquelle M. X... a accusé réception du réquisitoire ;

Sur les présomptions de charge n° 2 et 3, relatives au recouvrement de créances émises à l'encontre de la préfecture des Yvelines ;

Attendu qu'il est fait grief aux comptables successifs de ne pas avoir recouvré les titres n° 2767 d'un montant de 5 928,97 €, pris en charge le 19 octobre 2011 (présomption de charge n° 2), et n° 498 d'un montant de 1 482,24 €, pris en charge le 15 mars 2012 (présomption de charge n° 3), tous deux émis à l'encontre de la préfecture des Yvelines et portant sur le remboursement d'une participation à une étude hydraulique ; que faute de diligences des comptables, l'action en recouvrement des créances était prescrite respectivement le 31 décembre 2015 et le 31 décembre 2016 ;

Attendu que l'ordonnateur explique que les deux titres de recettes n'ont pas été recouvrés à la suite d'une erreur dans l'intitulé et l'adresse du débiteur ; qu'en effet il ressort de l'instruction que par un courriel du 2 juillet 2015, le responsable du département de modernisation du réseau Sud-Ouest a demandé à l'ordonnateur d'annuler les titres et de les réémettre à l'adresse de la Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'aménagement d'Île-de-France (DRIEA), alors que l'adresse qui figurait sur les avis de sommes à payer était celle de la direction des relations des collectivités locales de la préfecture des Yvelines ;

Attendu que le courriel précité prouve que le débiteur réel, la DRIEA, eut connaissance des titres de recettes le 2 juillet 2015, que cette notification était antérieure à la date de prescription du recouvrement desdits titres, qu'elle mentionnait bien leurs objets et leurs montants, et que la personne qui réceptionna cette notification, M. Robert, avait bien qualité pour la prendre en compte au nom de la DRIEA ; qu'il constitue donc bien un acte interrompant la prescription de recouvrement ; que celle-ci fut reportée au 2 juillet 2019, soit en-dehors du champ du réquisitoire introduisant l'instance ;

Attendu qu'en conséquence il convient de lever les présomptions de charge n°2 et 3 ;

Sur la présomption de charge n° 4, soulevée à l'encontre de Monsieur Y... au titre de l'exercice 2015 ;

Attendu que, par le réquisitoire susvisé, la procureure financière a saisi la chambre régionale des comptes d'Île-de-France de la responsabilité encourue par M. Y..., au titre de l'exercice 2015, pour avoir payé, par mandat n° 5963 du 11 décembre 2015, le solde du marché n° 15014 correspondant aux travaux d'isolation et de bardage extérieurs d'une salle omnisports, d'un montant de 47 879,03 €, sans contrôler si des pénalités de retard auraient dû être applicables ;

Attendu qu'en application de l'article 19 du décret du 7 novembre 2012 susvisé 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 » ; que 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 (…) » ; que selon 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 que selon 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 (…) 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 l'annexe I de l'article précité fixant la liste des pièces justificatives des dépenses publiques locales, prévoit à la rubrique n° 41325-2 relative aux « Paiement partiel définitif, paiement unique et intégral, paiement du solde – Marchés de travaux », que les pièces suivantes doivent être produites à l'appui du paiement : « 1. Décision de réception prise par l'autorité compétente ou à défaut proposition du maître d'œuvre ou décision de justice portant date d'effet de la réception ; 2. Décompte général et définitif ; 3. Constat, situation, relevé, mémoire ou facture justifiant le décompte ; en cas de désaccord : décompte général admis par l'ordonnateur et complément éventuel sur solde mandaté sur pièce justifiant l'accord entre les parties ou décision de justice ; 4. Dans le cas où des pénalités de retard sont appliqués par l'ordonnateur sur les paiements état liquidatif ; en cas d'exonération ou de réduction de ces retenues : délibération motivée de l'autorité compétente prononçant l'exonération ou la réduction […] » ;

Attendu que le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) du marché en question précise dans son article 6 que « les pénalités prévues dans le présent C.C.A.P. sont encourues du simple fait de la constatation par le maître d'œuvre du retard et sont appliquées de plein droit au titulaire sans mise en demeure préalable » ; qu'il ajoute que « par dérogation à l'article 20.4 du C.C.A.G.-Travaux, les pénalités de retard prévues dans le présent C.C.A.P. ne font l'objet d'aucune exonération et s'appliquent dès le premier euro. Concernant les pénalités journalières de retard, les stipulations de l'article 20.1 du C.C.A.G.-Travaux s'appliquent » ; que l'article 20.1 du cahier des clauses administratives générales (CCAG) de travaux prévoit « [qu'] En cas de retard imputable au titulaire dans l'exécution des travaux, qu'il s'agisse de l'ensemble du marché ou d'une tranche pour laquelle un délai d'exécution partiel ou une date limite a été fixé, il est appliqué une pénalité journalière de 1/3000 du montant hors taxes de l'ensemble du marché, de la tranche considérée ou du bon de commande.» ;

Attendu qu'il ressort de l'instruction, que l'acte d'engagement du marché, signé par la société Isolba SAS le 24 juin 2015, et par le pouvoir adjudicateur le 2 juillet suivant, pour un montant de 64 000 € HT (76 800 € TTC), stipule que sa signature « vaut acceptation sans réserve des pièces visées à l'article 2 du CCAP » ; que la liste de ces pièces inclut le CCAP lui-même ;

Attendu que le contrat prévoit un délai d'exécution des travaux de quatre semaines à compter de la date fixée par l'ordre de service prescrivant leur commencement ; que celui-ci daté du 2 juillet 2015, invite la société à procéder aux travaux du 20 juillet au 14 août 2015 ; que le procès-verbal de réception des travaux du 18 novembre 2015 fixe au même jour la date retenue pour l'achèvement des travaux ; que le délai contractuel d'exécution des travaux est dépassé de 96 jours ; qu'un montant de 2 048 € de pénalités de retard [(64 000 € / 3000) x 96 jours] aurait donc dû être décompté du paiement du solde du marché ;

Attendu que l'ordonnateur soutient que le dépassement du délai d'exécution des travaux n'était pas imputable à la société ISOLBA et que ce retard n'a créé aucun préjudice financier et « n'a pas empêché le bon fonctionnement de la salle omnisports et son ouverture au moment souhaité » ;

Attendu que le comptable reprend les propos de l'ordonnateur, propos attestés par un certificat administratif du maire selon lequel c'est volontairement que les 96 jours de dépassement du délai d'exécution des travaux ne furent pas liquidés au moment du décompte général définitif, du fait que ce dépassement n'était pas imputable à la société ISOLBA ;

Attendu que si le choix du maire est parfaitement compréhensible, il n'en reste pas moins qu'il doit être matérialisé par une délibération du conseil municipal, seule instance habilitée à décider au nom de la commune sur un abandon de créance né du refus de faire payer à l'entreprise les pénalités de retard contractuellement dues ; qu'au regard de la rubrique n° 41325-2 précitée et dans la mesure où l'application de pénalités de retard était prévue par le CCAP du marché, le comptable aurait dû suspendre le paiement du mandat susvisé et demander à l'ordonnateur un état relatif aux pénalités de retard applicables, ou une décision de l'assemblée délibérante décidant de ne pas les appliquer ; que le comptable a dès lors manqué à son obligation de contrôle de la validité de la dette et de l'exactitude de la liquidation ;

Attendu que l'absence de délibération exonérant l'entreprise du paiement des intérêts de retard, ne permet pas d'établir la volonté de la collectivité d'y renoncer et lui crée donc un préjudice financier ; 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. Y... débiteur de la commune d'Achères pour la somme de 2 048 € au titre de l'année 2015 ;

Attendu qu'aux termes du 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 10 novembre 2020, date de réception du réquisitoire par M. Y... ;

Attendu qu'aux termes du deuxième alinéa du IX du même article : « Les comptables publics dont la responsabilité personnelle et pécuniaire a été mise en jeu dans les cas mentionnés au troisième alinéa du 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 » ;

Attendu que le plan de contrôle hiérarchisé des dépenses pour 2015 fourni au cours de l'instruction montre que le contrôle des marchés d'un montant supérieur à 6000 €, devait être exhaustif ; que dès lors, en cas de remise gracieuse du ministre chargé du budget, une somme au moins égale à trois millièmes du montant du cautionnement pour le poste comptable devra être laissé à la charge de M. Y... soit un minimum de 531 € en 2015 ;

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Article 1er : au titre de la charge n°1 et de l'exercice 2014, M. X... est constitué débiteur de la commune d'Achères pour un montant de 15 224 €, augmenté des intérêts de droit à compter du 12 novembre 2020.

Article 2 : au titre des charges n°2 et 3 il n'y a pas lieu de mettre en jeu la responsabilité des comptables.

Article 3 : au titre de la charge n°4 et de l'exercice 2015, M. Y... est constitué débiteur de la commune d'Achères pour un montant de 2 048 €, augmenté des intérêts de droit à compter du 10 novembre 2020.

Article 4: En cas de remise gracieuse de la somme mentionnée à l'article 3, le ministre chargé du budget devra laisser à la charge de M. Y... une somme au moins égale à 531 € pour l'exercice 2015.

Article 5 : Il est sursis à la décharge de M. X... pour sa gestion au titre de l'exercice 2014 jusqu'à l'apurement du débet prononcé ci avant.

Article 6 : M. X... est déchargé de sa gestion du 1er janvier au 1er février 2015.

Article 7 : Il est sursis à la décharge de M. Y... pour sa gestion au titre de l'exercice 2015 du 2 février au 31 décembre 2015 jusqu'à l'apurement du débet prononcé ci avant.

Article 8 : M. Y... est déchargé de sa gestion du 1er janvier 2016 au 2 avril 2018.

Article 9 : Mme Z... est déchargée de sa gestion du 3 avril au 31 décembre 2018.

Fait et jugé par M. Patrick Prioleaud, président de section, président de séance ; MM. Frédéric Mahieu et Pierre Caille-Vuarier premiers conseillers.

En présence de Mme Marie-Claude Mimbourg, greffière de séance.

Marie-Claude Mimbourg, **auxiliaire de greffe**	**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[1]. 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.

[1] Vaut également pour les envois vers l'outre-mer.