

Jugement n° 2022-0007

Audience publique du 14 avril 2022

Prononcé du 16 mai 2022

CCAS de Saint-Symphorien
(033007 965)

Département de la Gironde

Centre des finances publiques de Belin-Beliet

Exercice 2018

République Française
Au nom du peuple français

La chambre,

VU le réquisitoire n° 2021-0050 du 9 décembre 2021 par lequel le procureur financier près la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine a saisi la chambre en vue de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X..., comptable du centre communal d'action sociale (CCAS) de Saint-Symphorien, au titre d'opérations relatives à l'exercice 2018, notifié à ce dernier le 10 décembre 2021 ainsi qu'à l'ordonnateur le 13 décembre 2021 ;

VU les comptes rendus en qualité de comptable du CCAS de Saint-Symphorien, par M. X..., en fonctions au cours de l'exercice 2018 ;

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

VU le code des juridictions financières ;

VU le code général des collectivités territoriales (CGCT) ;

VU le décret n° 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 modifiée dans sa rédaction issue de l'article 90 de la loi de finances rectificative n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 ;

VU la décision du président de la formation de jugement en date du 10 décembre 2021, désignant Mme Catherine Accary-Bézar, première conseillère, pour instruire le réquisitoire susvisé ;

VU les pièces justificatives à l'appui des mandats et, notamment, le bail emphytéotique administratif conclu le 4 mai 2006 entre la commune de Saint-Symphorien et la société en nom collectif EHPAD de Saint-Symphorien (SNC EHPAD Saint-Symphorien) ;

VU les courriers du 3 janvier 2022, envoyés par le rapporteur au comptable et à l'ordonnateur, les informant de la possibilité d'adresser leurs observations écrites et d'apporter toute justification au plus tard le 7 février 2022 ;

VU les réponses adressées par M. X..., les 7 février 2022 et 13 avril 2022 ainsi que les pièces jointes à ces envois et, notamment, la convention relative à la gestion de l'EHPAD conclue le 30 mars 2022 entre la commune et le CCAS de Saint-Symphorien ;

VU le tableau de contrôle hiérarchisé de la dépense pour l'exercice 2018 transmis par le comptable ;

VU la réponse adressée par l'ordonnateur le 5 janvier 2022 ;

VU le rapport n° 2022- 0064 déposé au greffe de la chambre le 17 mars 2022, par Mme Accary-Bézar ;

VU les lettres aux parties du 23 mars 2022, les informant de la clôture de l'instruction et leur communiquant la date de l'audience publique, prévue le 14 avril 2022 ;

VU les conclusions du procureur financier n° 2022-0064 du 11 avril 2022 ;

Ensemble les pièces à l'appui ;

Entendu lors de l'audience publique du 14 avril 2022, Mme Accary-Bézar, première conseillère, en son rapport, et le procureur financier, en ses conclusions, le comptable et l'ordonnateur n'étant ni présents, ni représentés ;

Après en avoir délibéré hors la présence du rapporteur et du procureur financier ;

Sur la présomption de charge unique à l'encontre de M. X..., pour paiement de loyers en l'absence de fondement juridique au titre de l'exercice 2018

1. Sur le réquisitoire du procureur financier

CONSIDÉRANT que par le réquisitoire susvisé, le procureur financier a saisi la chambre régionale des comptes Nouvelle- Aquitaine de la responsabilité susceptible d'être encourue par M. X..., comptable du CCAS de Saint- Symphorien, en raison de la prise en charge, en premier lieu par mandat n° 15 du bordereau n° 3 du 1^{er} février 2018, par mandat n° 184 du bordereau n° 24 du 10 avril 2018, par mandat n° 391 du bordereau n° 62 du 20 juillet 2018, par mandat n° 530 du bordereau n° 88 du 06 novembre 2018 pour le paiement du loyer P1 ; en deuxième lieu par mandat n° 29 du bordereau n° 3 du 29 janvier 2018, par mandat n° 203 du bordereau n° 24 du 10 avril 2018, par mandat n° 393 du bordereau n° 62 du 20 juillet 2018, par mandat n° 531 du bordereau n° 88 du 5 novembre 2018 du paiement du loyer P2 ; en troisième lieu, par mandat n° 692 du bordereau n° 110 du 21 janvier 2018, par mandat n° 201 du bordereau n° 24 du 10 avril 2018, par mandat n° 192 du bordereau n° 24 du 10 avril 2018, pour le paiement du loyer P3 de l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) de Saint-Symphorien pour un montant total de 548 123,77 € ;

CONSIDÉRANT que ces mandats ont été pris en charge sur la base d'avis d'échéance de loyer dans le cadre d'un bail emphytéotique administratif (BEA) validé par une délibération de la commune en date du 9 décembre 2005 et signé le 4 mai 2006, liant la commune de Saint-Symphorien et la société « SNC EHPAD Saint-Symphorien » ;

CONSIDÉRANT qu'au vu des éléments disponibles, le comptable disposait à l'appui de ce mandat, des pièces justificatives exigées par la liste des pièces justificatives prévues à l'annexe I visée à l'article D. 1617-19 du CGCT aux rubriques « 54111. Loyer d'un bail » et « 54112. Charges locatives » ainsi qu'à la rubrique « 4 - commande publique » ; que toutefois, ces pièces justificatives comprenaient la délibération du conseil municipal, le bail emphytéotique et la convention de mise à disposition signés par le maire de la commune et qu'à ce titre, il ne pouvait ignorer que la commune de Saint-Symphorien, locataire, était redevable des loyers en lieu et place de l'EHPAD au titre du CCAS ;

CONSIDÉRANT que selon le procureur financier, ces pièces auraient dû conduire M. X... à constater que les mandats étaient adressés à un autre débiteur que l'EHPAD de Saint-Symphorien, en l'occurrence la commune de Saint-Symphorien ; qu'à défaut d'avoir suspendu leur paiement, il aurait manqué à ses obligations définies aux articles 19 et 20 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 et engagé sa responsabilité en application de l'article 60-I (3^e alinéa) de la loi du 23 février 1963 ;

2. Sur la réponse du comptable

CONSIDÉRANT que le comptable fait valoir que la création de l'EHPAD le 1^{er} janvier 2007 et la création du budget annexe à la même date, postérieurement à la signature du BEA, entraînaient le transfert des droits et obligations du contrat vers l'EHPAD ; qu'il reconnaît cependant qu'il ne disposait que de factures de loyer émises au nom de la commune de Saint- Symphorien, payées par le CCAS en 2018, via son budget annexe, sans que le visa de certains mandats n'ait conduit à une suspension de paiement pour cause d'incohérence des pièces justificatives ;

CONSIDÉRANT qu'il soutient à sa décharge que cette pratique est ancienne et n'a jamais fait l'objet d'aucune alerte par les comptables précédents, ni par le pôle d'apurement administratif de la DGFIP dont dépendait le CCAS jusqu'en 2017 ; qu'il précise que dès l'exercice 2007, le CCAS a créé le budget annexe « EHPAD » afin de retracer l'activité de ce dernier ; que l'ordonnateur du CCAS suivait une logique comptable et juridique visant à rattacher à ce budget annexe les loyers payés dans le cadre de la convention ;

CONSIDÉRANT qu'il confirme que par ailleurs, le contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD) « *prévoyait un contrôle exhaustif des mandats supérieurs à 900 €, tous les mandats inclus dans la procédure devaient donc être contrôlés à l'exception des mandats 201 et 692, inférieurs à ce seuil et soumis à un contrôle par sondage (5 %)* » ; qu'en pratique, plusieurs mandats d'un montant supérieur à 900 € auraient dû être sélectionnés, mais qu'en raison d'une anomalie de l'applicatif informatique, ils ne l'ont pas été et, par voie de conséquence, n'ont pas été contrôlés ;

CONSIDÉRANT que le comptable conteste l'existence d'un préjudice financier et fait valoir une approche comptable et juridique globale de la collectivité regroupant la commune et le CCAS, tous deux liés par les termes du BEA et de la convention de mise à disposition ; qu'il rappelle que le CCAS est une émanation de la commune visant à mettre en œuvre sa politique sociale, comme le

prévoit la loi du 6 janvier 1986 ; que la volonté du CCAS de supporter les loyers en litige ne fait pas de doute dès lors qu'il encaisse les frais d'hébergement versés par les résidents ;

CONSIDÉRANT que le comptable invoque la formalisation d'une nouvelle convention de mise à disposition signée le 27 juillet 2021 entre la commune et le CCAS, visant à régulariser la situation en substituant le CCAS à la commune dans le règlement des loyers ; que les factures demeurent libellées au nom de la commune de Saint-Symphorien ;

CONSIDÉRANT que, dans sa réponse du 13 avril 2022, le comptable invoque une convention conclue le 30 mars 2022 entre la commune et le CCAS de Saint-Symphorien par laquelle la commune transfère le paiement des loyers au CCAS ;

CONSIDÉRANT que dans cette même réponse, le comptable évoque une nouvelle fois la notion de quasi contrat et constate que la régularisation intervenue le 30 mars 2022 valide, selon lui, la situation antérieure qui faisait reposer la charge des loyers sur le budget du CCAS ;

3. Sur la réponse de l'ordonnateur

CONSIDÉRANT que l'ordonnateur dans sa réponse, fait valoir que la commune de Saint-Symphorien a souhaité procéder à une régularisation de ces paiements et formalisé une nouvelle convention de mise à disposition liant le CCAS et la commune datée du 27 juillet 2021 ; qu'il transmet la délibération du conseil municipal de la commune de Saint-Symphorien en date du 14 juin 2021, autorisant la signature de la nouvelle convention de mise à disposition des locaux de la maison de retraite « Les Sycomores », au nom de la commune, ainsi qu'une délibération en date du 27 juillet 2021 autorisant la signature de la convention au nom du CCAS ;

CONSIDÉRANT que par cette réponse, l'ordonnateur apporte des éléments nouveaux et postérieurs aux paiements en cause et manifeste ainsi sa volonté de régulariser cette situation ; que deux délibérations concomitantes sont intervenues, l'une émanant de l'ordonnateur du CCAS, l'autre de la commune de Saint-Symphorien, afin d'établir une convention de mise à disposition du bâtiment entre la commune et le CCAS ; que ce dispositif de régularisation a fait également l'objet d'un accord écrit du propriétaire, la SNC EHPAD Saint-Symphorien ;

4. Sur le manquement du comptable

CONSIDÉRANT que les pièces justificatives prévues à l'annexe I visée à l'article D. 1617-19 du CGCT, dans sa version applicable au cours de l'exercice sous contrôle, aux rubriques « 54111. Loyer d'un bail », « 54112. Charges locatives » et à la rubrique « 4 - commande publique », ont été produites au comptable M. X... ;

CONSIDÉRANT que l'analyse de ces pièces justificatives aurait dû conduire le comptable, lors du contrôle de la validité des dépenses, à relever leur incohérence ; le bail emphytéotique et la convention de mise à disposition désignent la commune comme preneur et redevable du loyer ;

CONSIDÉRANT que le comptable aurait alors dû suspendre le paiement des loyers au vu de l'incohérence des pièces justificatives, présentées lors du paiement du loyer du bail emphytéotique liant la commune à la SNC EHPAD Saint-Symphorien, propriétaire, sur le budget annexe du CCAS de la commune de Saint-Symphorien, et que M. X... a ainsi manqué à ses obligations de contrôle ;

CONSIDÉRANT que, nonobstant son ancienneté, cette pratique n'exonérait pas le comptable en poste de contrôler la cohérence des pièces et le caractère libératoire du paiement au vu des factures libellées au nom de la commune ;

CONSIDÉRANT que le juge des comptes ne saurait être lié par les appréciations du pôle d'apurement administratif et que la chambre n'examine que les paiements visés au réquisitoire, indépendamment de tous les autres exercices comptables ;

CONSIDÉRANT que le maire de la commune et président du CCAS ainsi que le comptable présentent des pièces postérieures au réquisitoire ; que ces dernières sont sans effet sur les paiements antérieurs incriminés puisqu'elles prévoient de nouvelles dispositions qui ne s'appliquaient pas au moment des paiements visés par le réquisitoire, comme en atteste l'article 2 de la convention du 27 juillet 2021 et l'article 3 de la convention du 30 mars 2022 selon lesquels « *le budget de la maison de retraite paiera les loyers émis au nom de la commune tels qu'ils sont définis dans la convention de mise à disposition...* » ;

5. Sur la force majeure

CONSIDÉRANT qu'en l'espèce, aucune circonstance constitutive de la force majeure n'est de nature à exonérer le comptable de sa responsabilité, circonstance au demeurant non invoquée par celui-ci ;

6. Sur l'existence d'un préjudice

CONSIDÉRANT qu'aux termes du VI de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 : « *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 arrêlée, pour chaque exercice, en tenant compte des circonstances de l'espèce. [-] Lorsque le manquement du comptable aux obligations mentionnées au I 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* » ;

CONSIDÉRANT 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 ;

CONSIDÉRANT, en l'espèce, dès lors que le bail emphytéotique administratif et la convention de mise à disposition étaient conclus entre la commune et la SNC EHPAD Saint-Symphorien et non entre le CCAS et la société, le paiement des loyers par le CCAS est dépourvu de fondement juridique ;

CONSIDÉRANT en conséquence que le paiement des loyers par le CCAS à la place de la commune a causé un préjudice financier au CCAS et que le préjudice est ainsi établi du fait du manquement du comptable ;

7. Sur le contrôle sélectif de la dépense

CONSIDÉRANT qu'aux termes de l'article 1 du décret n° 2012-1386 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* » ;

CONSIDÉRANT qu'aux termes du IX de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, modifiée « *(...) 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.* » ; qu'il s'ensuit, que le juge des comptes doit apprécier la validité et le respect par le comptable du contrôle sélectif de la dépense sur l'exercice 2018 ;

CONSIDÉRANT que le plan de contrôle sélectif de la dépense prévoyait un contrôle exhaustif des mandats supérieurs à 900 euros et que le comptable confirme que « *tous les mandats de la procédure devaient être contrôlés à l'exception des mandats 201 et 692 inférieurs à ce seuil et soumis à un contrôle par sondage* » ;

CONSIDÉRANT que, comme le reconnaît le comptable, plusieurs mandats auraient dû être sélectionnés pour être contrôlés mais ne l'ont pas été suite à une erreur de paramétrage dans l'application Hélios ; que les deux mandats sélectionnés ne lui ont pas permis de détecter d'anomalie ;

8. Sur la fixation du montant du débet

CONSIDÉRANT que le total des mandats payés en 2018 s'élève à 548 123,77 euros mais que deux mandats (201 et 692) inférieurs à 900 euros n'avaient pas à être contrôlés dans le cadre du contrôle hiérarchisé de la dépense ;

CONSIDÉRANT qu'au vu des développements précédents il y a lieu de fixer le montant du débet de M. X... à 547 222,77 euros, une fois déduits les mandats 201 et 692 (voir annexe n° 1) ;

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Au titre de la charge unique

Article 1^{er} : M. X... est constitué débiteur du CCAS de Saint-Symphorien sur l'exercice 2018 pour la somme de 547 222,77 euros, augmentée des intérêts de droit à compter du 10 décembre 2021, date de notification du réquisitoire ;

Article 2 : Le manquement retenu n'étant pas intervenu dans le cadre du respect des règles de contrôle sélectif de la dépense, le laissé à charge sera fixé au minimum à 3 ‰ du cautionnement du poste comptable qui était de 155 000 euros pour l'exercice 2018 ;

Article 3 : Il est sursis à la décharge de M. X... au titre de l'exercice 2018, jusqu'à l'apurement de la somme prononcée ci-dessus.

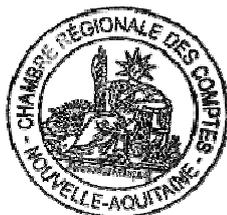
Fait et jugé le 14 avril 2022, par M. Hubert La Marle, président de section, président de séance, M. Philippe Albrand, premier conseiller et M. Jaroslaw Rysinski, conseiller.

En présence de Mme Joanna Boury, greffière de séance.

Joanna Boury
Greffière de séance

Hubert La Marle
Président de séance

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.



Certifié conforme à l'original,
le secrétaire général

Olivier Julien

En application des articles R. 242-14 à R. 242-16 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. 242-17 à R. 242-19 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. 242-26 du même code.

| Nature du loyer | N° mandat | Date du mandat | Numéro bordereau | Montant loyer P1 |
|-----------------|-----------|----------------|------------------|---------------------|
| P1 | 15 | 01/02/2018 | 3 | 129 025,91 € |
| P1 | 184 | 10/04/2018 | 24 | 129 025,91 € |
| P1 | 391 | 20/07/2018 | 62 | 129 025,91 € |
| P1 | 530 | 06/11/2018 | 88 | 130 961,29 € |
| | | | | 518 039,02 € |

Les loyers P2 ont été versés :

| Nature du loyer | N° mandat | Date mandat | Numéro bordereau | Montant Loyer P2 |
|-----------------|-----------|-------------|------------------|--------------------|
| P2 | 29 | 29/01/2018 | 3 | 6 087,80 |
| P2 | 203 | 10/04/2018 | 24 | 6 109,76 € |
| P2 | 393 | 20/07/2018 | 62 | 6 098,78 € |
| P2 | 531 | 05/11/2018 | 88 | 6 113,41 € |
| | | | | 24 409,75 € |

Les loyers P3 ont été versés :

| Nature du loyer | N° mandat | Date mandat | Numéro bordereau | Montant Loyer P3 |
|-----------------|-----------|-------------|------------------|-------------------|
| P3 | 692 | 24/01/2018 | 110 | 452 € |
| P3 | 201 | 10/04/2018 | 24 | 449 € |
| P3 | 192 | 10/04/2018 | 24 | 4 774 € |
| | | | | 5 675,00 € |

| | |
|--|--------------|
| TOTAL GÉNÉRAL | 548 123,77 € |
| TOTAL hors mandats 692 et 201 inférieurs à 900 € | 547 222,77 € |