



Sections réunies

Jugement n° 2021-0015

Audience publique du 30 novembre 2021

Prononcé du 17 décembre 2021

COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU
GRAND-FIGEAC

Poste comptable : Service de gestion comptable de
Figeac

N° codique : 046009 898

Exercice 2017 (jusqu'au 26 février)

La République française
Au nom du peuple français

La Chambre,

VU les comptes, rendus en qualité de comptable de la communauté de communes du Grand-Figeac, par M. X..., du 1^{er} janvier 2017 au 26 février 2017 ;

VU le réquisitoire, pris le 6 juillet 2021 et notifié le 12 juillet 2021, par lequel le procureur financier près la chambre régionale des comptes a saisi la juridiction de charges présumptives à l'encontre dudit comptable au titre d'opérations relatives à l'exercice 2017 (jusqu'au 26 février) ;

VU les justifications produites au soutien du compte ;

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

VU le code des juridictions financières ;

VU les lois et règlements applicables aux communautés de communes ;

VU le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;

VU le décret n° 2012-1386 du 10 décembre 2012 portant application du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi de finances de 1963 modifié, 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. Jérôme Henri-Rousseau, premier conseiller, magistrat chargé de l'instruction ;

VU les conclusions de M. Denys Echène, procureur financier près la chambre ;

VU les pièces du dossier, notamment les moyens produits par les parties, les règles de contrôle sélectif applicables aux exercices concernés et l'extrait d'inscription sur les registres de l'association française de cautionnement mutuel ;

ENTENDU, lors de l'audience publique du 30 novembre 2021, M. Jérôme Henri-Rousseau, premier conseiller, en son rapport et M. Denys Echène, en ses conclusions ;

Entendu en délibéré Mme Sonia Penela, première conseillère, en ses observations ;

Après avoir délibéré hors la présence du rapporteur et du procureur financier près la chambre, le comptable et l'ordonnateur n'étant ni présents ni représentés à l'audience publique ;

Considérant ce qui suit :

Sur la présomption de charge unique, soulevée à l'encontre de M. X..., au titre de l'exercice 2017 (jusqu'au 26 février) :

Sur les faits poursuivis

1. Par réquisitoire susvisé du 6 juillet 2021, le procureur financier près la chambre régionale des comptes a requis la juridiction, au motif que M. X... a procédé, en janvier et février 2017, au versement d'indemnité de repas au profit de certains agents relevant de différents services de la communauté de communes du Grand-Figeac (voirie, cinéma, espaces aquatiques, espaces jeunes) pour un montant total de 1 277,95 €.
2. Les indemnités de repas auraient été versées sans que le comptable ait disposé, au moment des paiements, des pièces nécessaires pour s'acquitter de ses obligations de contrôle de la validité de la dette, ce contrôle devant notamment s'exercer au regard de la production des justifications requises à l'appui de la dépense et de l'exactitude des calculs de liquidation.
3. La seule justification produite, une délibération du bureau communautaire du 5 mai 2000, ne fait référence à aucun texte réglementaire ou législatif régissant l'attribution de cette indemnité. Si elle fixe bien la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen de l'indemnité de repas, conformément aux exigences de la nomenclature, elle ne vise expressément que les « agents saisonniers de la piscine du Surgié » et ne permet pas, à elle seule, de contrôler l'exactitude des montants liquidés et payés, notamment à défaut des décisions individuelles de l'autorité investie du pouvoir de nomination.
4. Il revenait ainsi au comptable de vérifier que la dépense reposait sur une délibération complète et précise ainsi que sur des taux individuels dûment arrêtés et, constatant que tel n'était pas le cas, d'en suspendre ou d'en refuser la prise en charge.

Sur les éléments apportés à la charge et à la décharge du comptable

5. Le comptable a fourni la délibération du conseil communautaire du 10 octobre 1998 qui « institue, à compter du 1^{er} juin 1998, une prime de panier de 30 F par jour pour les agents saisonniers de la piscine du Surgié qui effectuent leur service entre 12 heures et 14 heures ». Il précise qu'aucune décision individuelle n'a, à sa connaissance, été prise par la communauté de communes.
6. Dans ses conclusions, le procureur financier près la chambre indique que les présomptions soulevées au réquisitoire sont confirmées du fait de l'absence à l'appui des paiements en cause des justifications exigibles, en l'occurrence la délibération fondatrice de 1998, mais aussi et surtout les décisions individuelles, le contrôle de l'exacte liquidation étant matériellement impossible. Le procureur financier près la chambre conclut par conséquent à l'existence d'un manquement du comptable en cause au regard de son obligation de contrôle de la validité de la dette, de la production des pièces justificatives en application de la nomenclature comptable, et de l'exacte liquidation de la dépense.

Sur le droit applicable

7. En application 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

recettes, de dépenses et de patrimoine dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique. ».

8. En application de l'article 19 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012, les comptables sont notamment tenus d'exercer, en matière de dépenses, le contrôle de la validité de la dette. Et en application de l'article 20 du même décret, ce contrôle doit être exercé au regard, en particulier, de la production des justifications requises à l'appui de la dépense et de l'exactitude des calculs de liquidation.

9. Les dispositions combinées de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales et de l'annexe I du même code fixent la liste des pièces justificatives qui doivent figurer à l'appui des dépenses. Dans ce cadre et à défaut de dispositions spécifiques, il y a lieu d'appliquer aux dépenses relatives à une prime allouée au personnel d'une collectivité locale telle que la communauté de communes du Grand-Figeac, la nomenclature arrêtée à la sous-rubrique générique 210223 « Primes et indemnités (8) », laquelle détermine les justifications exigibles comme suit : « 1. Décision de l'assemblée délibérante fixant la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités ; 2. Décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination (9) fixant le taux applicable à chaque agent. (8) Au sens de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. (9) Les montants individuels attribués aux agents contractuels peuvent figurer dans leur contrat d'engagement. »

Sur l'application au cas d'espèce et l'existence d'un manquement

10. La chambre constate que le comptable a fourni la délibération du conseil communautaire du 10 octobre 1998 instituant la prime d'alimentation, mais il n'a pu produire aucune décision d'attribution individuelle.

Sur le principe d'une indemnité de panier

11. En vertu du principe de parité entre la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale, notamment en matière de rémunération, confirmé par l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 relative à la fonction publique territoriale, les dispositions du décret n° 73-979 du 22 octobre 1973 relatif à l'attribution d'une indemnité de panier en faveur de certains personnels des administrations de l'État sont applicables aux agents des collectivités territoriales.

12. L'article 1^{er} du décret n° 73-979 du 22 octobre 1973 précité dispose qu'« une indemnité de panier peut être allouée aux agents qui accomplissent leurs fonctions entre 21 heure et 6 heures, pendant au moins 6 heures consécutives. », et l'arrêté ministériel du 31 décembre 1999, toujours applicable en 2017 moyennant la conversion en euro, fixe le taux de cette indemnité à 12,90 F par nuit et par agent (soit 1,97 €).

13. S'il peut paraître envisageable de prendre en considération les délibérations des 10 octobre 1998 et 5 mai 2000, les conditions d'indemnisation définies dans ces délibérations ne trouvent aucune corrélation avec les dispositions du décret précité. Non seulement la délibération du conseil communautaire du 10 octobre 1998 ne fait référence à aucun texte réglementaire ou législatif, mais elle vise une indemnité d'alimentation sans rapport avec la seule prime de panier fixée par les textes portant droits indemnitaires des fonctionnaires, à savoir une indemnité horaire de compensation pour travail de gardiennage de nuit. Il n'existe effectivement pas pour la fonction publique, d'équivalent de la prime de panier issue du droit du travail dans le secteur privé, consistant à compenser les frais de repas sur le lieu de travail.

14. Si cette prime de repas allouée par la communauté de communes du Grand-Figeac n'est conforme à ce cadre juridique ni sur le fait générateur du droit à indemnité (plage horaire et période continue minimum), ni sur le montant de celle-ci, il n'appartient néanmoins pas au comptable de se faire juge de la légalité interne des pièces justificatives qui leurs sont produites. La jurisprudence reconnaît ainsi à une délibération exécutoire, même irrégulière en droit, un pouvoir exonératoire de la responsabilité du comptable qui en applique les dispositions. À cet égard, les délibérations des 10 octobre 1998 et du 5 mai

2000 fixent bien la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen de l'indemnité de repas, conformément aux exigences réglementaires.

Sur les bénéficiaires de la prime de panier

15. En revanche, ces délibérations réservent expressément le bénéfice de l'indemnité aux « agents saisonniers de la piscine du Surgié » (située à Figeac), alors qu'il ressort de l'extraction de la base de paye que d'autres agents (voirie, cinéma, espaces aquatiques, espaces jeunes) l'ont perçue en 2017.

16. Dans le cadre créé par la communauté de communes elle-même, les indemnités de repas perçues en 2017 par tout autre agent que ceux qui étaient alors affectés à la piscine du Surgié sont donc susceptibles, à défaut de fondement juridique, d'avoir été indument payées.

Sur les décisions individuelles d'attribution de la prime de panier

17. En outre, quels que soient les agents concernés, les décisions d'attribution individuelle (pièce référencée « 2 » de la nomenclature) n'ont pu être fournies.

18. En définitive, non seulement la délibération du conseil communautaire limite la prime d'alimentation aux agents de la piscine du Surgié, mais elle n'est pas non plus complétée des décisions d'attribution individuelles. À défaut d'une décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination fixant le taux applicable à chaque agent, le comptable ne pouvait s'assurer de l'exacte liquidation d'une prime dont le montant total varie, sur l'année 2017 et d'un agent à l'autre, de 1 à 23 taux.

19. Les dépenses relatives au versement de l'indemnité de repas en 2017 n'étant pas appuyées de justifications suffisantes, leur fondement juridique était incertain et leur exacte liquidation, invérifiable. Il revenait ainsi au comptable d'en suspendre ou de refuser leurs prises en charge.

20. Ayant manqué à son obligation de vérifier que la dépense reposait sur une délibération complète et précise ainsi que sur des taux individuels dûment arrêtés, M. X... a engagé sa responsabilité personnelle et pécuniaire pour la prise en charge des mandatements de primes d'alimentation sur sa période de responsabilité.

21. Par conséquent, le comptable a ainsi commis un manquement susceptible d'engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire.

Sur l'existence d'un préjudice financier du fait du manquement du comptable

22. Le comptable fait valoir que si certaines pièces peuvent manquer pour les mois considérés, les mandats signés par le président de la communauté de communes valent bien la volonté de l'ordonnateur de verser les sommes prévues aux bénéficiaires, ce qui l'amène à considérer que l'organisme n'a pas subi de préjudice financier.

23. Dans ses conclusions, le procureur financier près la chambre retient, outre le défaut de contrôle de la validité de la dette, de la production des pièces justificatives et de l'exacte liquidation de la dépense, le paiement irrégulier et indu de l'indemnité à des agents qui ne pouvaient y prétendre, ce qui a conduit à des trop-payés. En application des décisions de principe du Conseil d'État du 6 décembre 2019 « *Office national d'indemnisation des accidents médicaux* » et « *direction régionale des finances publiques de Bretagne* », le procureur financier près la chambre conclut par conséquent à l'existence d'un préjudice financier de 1 277,95 € causé à la communauté de communes du Grand Figeac du fait du manquement commis, au titre de l'exercice 2017, par M. X....

24. La chambre constate une double lacune dans les pièces justificatives prévues à la nomenclature et exigibles en matière de primes et indemnités : l'absence de la délibération de l'assemblée fixant la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités, ainsi que l'absence de la décision individuelle

de l'autorité fixant le taux applicable à l'agent. M. X... a par conséquent procédé au versement de l'indemnité de repas au titre des mois de janvier et février 2017, pour un montant total de 1 277,95 €, sans que ces dépenses soient appuyées de justifications suffisantes et, de fait, sans fondement juridique, leur exacte liquidation ne pouvant par ailleurs pas être vérifiée.

25. La signature par l'ordonnateur des mandats correspondants ne sauraient en outre pallier l'absence de décision individuelle d'attribution, pièce créatrice de droit.

26. La délibération du conseil communautaire du 10 octobre 1998, présentée par M. X... comme le fondement juridique du paiement de l'indemnité, réserve dans les faits explicitement et exclusivement le bénéfice de la prime de panier aux seuls agents saisonniers de la piscine du Surgié. Les paiements en cause concernant des agents affectés dans d'autres services qui ne pouvaient y prétendre sont par conséquent irréguliers et indus.

27. Par conséquent 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 communauté de communes du Grand-Figeac.

Sur la mise en œuvre de la responsabilité du comptable

28. Aux termes du troisième alinéa du paragraphe 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 ». Ainsi, il y a lieu de constituer M. X... débiteur de la communauté de communes du Grand-Figeac pour la somme de mille-deux-cent-soixante-dix-sept euros et quatre-vingt-quinze centimes (1 277,95 €).

29. 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 ». En l'espèce, cette date est le 12 juillet 2021.

30. Aux termes du paragraphe IX de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée : « 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. ».

31. La chambre constate que pour l'exercice 2017, il existait des règles de contrôle sélectif de la dépense applicables au compte en jugement, sous la forme d'un plan de contrôle hiérarchisé de la dépense signé le 21 février 2017 entre la directrice départementale des finances publiques du Lot et M. X..., comptable en fonction. Ce plan prévoit un contrôle *a posteriori* du mandatement de la paye sans mention de sondage. Dès lors, les mandats portant sur les indemnités de repas devaient être contrôlés exhaustivement, quand bien même *a posteriori*.

32. Il résulte de ce qui précède que le comptable n'a pas respecté les règles de contrôle sélectif applicables aux dépenses en cause et en conséquence, ne pourra pas bénéficier d'une remise gracieuse totale au titre de la présente charge.

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Sur la présomption de charge unique, au titre de l'exercice 2017 (jusqu'au 26 février) ;

M. X... est constitué débiteur de la communauté de communes du Grand-Figeac pour la somme de mille-deux-cent-soixante-dix-sept euros et quatre-vingt-quinze centimes (1 277,95 €), augmentée des intérêts de droit à compter du 12 juillet 2021.

Les paiements entraînent dans une catégorie de dépenses faisant l'objet de règles de contrôle sélectif, lesquelles n'ont pas été respectées.

Article final : La décharge de M. X... ne pourra être donnée qu'après apurement du débet, fixé ci-dessus.

Délibéré le 30 novembre 2021 par M. Didier Gory, président de section, président de séance ; Mme Sonia Penela, première conseillère, réviseure ; M. Hervé Bournoville, président de section, MM. Alain Le Bris Nicolas Parneix, premiers conseillers.

En présence de M. Morad Ramdani, greffier de séance.

Morad RAMDANI,
greffier de séance

Didier GORY,
président de séance

En conséquence, la République française mande et ordonne à tous huissiers de justice, sur ce requis, de mettre les dispositions dudit 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 en seront légalement requis.

Collationné, certifié conforme à la minute étant au greffe de la chambre régionale des comptes Occitanie, et délivré par moi, secrétaire générale,

Brigitte VIOLETTE,
secrétaire générale

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 un délai de deux mois à compter de leur 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.