



Troisième section

Mme Amiel c/ Commune de La Saulce
(Département des Hautes-Alpes)

Article L. 1612-15 du code général des
collectivités territoriales

Rapport n° 2020-0096
Saisine n° 2020-0138

Séance du 29 juillet 2020

AVIS

La chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur

VU le code général des collectivités territoriales, notamment son article L. 1612-15 ;

VU le code des juridictions financières, notamment son article L. 232-1 ;

VU les lois et règlements relatifs aux budgets des communes et des établissements publics communaux et intercommunaux ;

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

VU l'arrêté n° 2019-11 du 2 juillet 2019 du président de la chambre fixant l'organisation des formations de délibéré et leurs compétences ;

VU la lettre du 12 juin 2020, enregistrée au greffe le 18 juin 2020, par laquelle Mme Amiel, fonctionnaire titulaire de la mairie de La Saulce, a saisi la chambre en application de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales en vue d'établir le caractère obligatoire des dépenses résultant de la prise en charge par la commune de la Saulce, au titre de la protection fonctionnelle, des honoraires d'avocats engagés dans le cadre d'une plainte pour harcèlement moral la visant ;

VU la réponse de la commune de La Saulce, enregistrée au greffe le 9 juillet 2020 ;

VU l'ensemble des pièces du dossier ;

Sur le rapport de M. François POINT, premier conseiller ;

Après avoir entendu le rapporteur, ainsi que M. Gregory SEMET, procureur financier, en ses conclusions écrites et orales ;

CONSIDERANT que par la lettre du 12 juin 2020 susvisée, Mme Amiel a saisi la chambre sur le fondement des dispositions de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales, en vue d'obtenir son avis sur le caractère obligatoire ou non d'une dépense qu'elle souhaite faire inscrire au budget de la commune de La Saulce ;

SUR LA COMPETENCE DE LA CHAMBRE

CONSIDERANT qu'aux termes de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales « *Ne sont obligatoires pour les collectivités territoriales que les dépenses nécessaires à l'acquittement des dettes exigibles et les dépenses pour lesquelles la loi l'a expressément décidé. La chambre régionale des comptes saisie, soit par le représentant de l'État dans le département, soit par le comptable public concerné, soit par toute personne y ayant intérêt, constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante. Elle opère cette constatation dans le délai d'un mois à partir de sa saisine et adresse une mise en demeure à la collectivité territoriale concernée* » ;

CONSIDERANT que la saisine de Mme Amiel concerne la prise en charge par la commune de La Saulce de ses frais d'avocat, au titre de la protection fonctionnelle qui lui a été accordée par décision du 18 novembre 2018 ; que la Chambre régionale des comptes est compétente pour se prononcer sur le caractère obligatoire d'une telle dépense ;

CONSIDÉRANT qu'il y a lieu de considérer que les dernières pièces nécessaires à l'instruction, à savoir le budget primitif 2019 et le compte administratif 2018 de la commune, transmises par le préfet des Hautes-Alpes, ont été enregistrées au greffe de la chambre le 29 juin 2020 ; que la saisine peut être regardée comme complète à cette date, à laquelle le délai imparti à la chambre pour statuer, a commencé à courir ;

SUR LA RECEVABILITE DE LA SAISINE

1. Sur la qualité et l'intérêt à agir du demandeur

CONSIDERANT qu'aux termes de l'article R. 1612-34 du code général des collectivités territoriales : « *La chambre régionale des comptes se prononce sur la recevabilité de la demande. Elle constate notamment la qualité du demandeur et, s'il y a lieu, l'intérêt qu'il a à agir* » ;

CONSIDERANT qu'aux termes de l'article 5 du décret n° 2017-97 du 26 janvier 2017 relatif aux conditions et aux limites de la prise en charge des frais exposés dans le cadre d'instances civiles ou pénales par l'agent public ou ses ayants droit : « *Sans préjudice de la convention conclue entre l'avocat et l'agent au titre de l'article 10 de la loi du 31 décembre 1971 susvisée, la collectivité publique peut conclure une convention avec l'avocat désigné ou accepté par le demandeur et, le cas échéant, avec le demandeur. / La convention détermine le montant des honoraires pris en charge selon un tarif horaire ou un forfait, déterminés notamment en fonction des difficultés de l'affaire. Elle fixe les modalités selon lesquelles les autres frais, débours et émoluments sont pris en charge. Elle règle le cas des sommes allouées à l'agent au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. / La collectivité publique règle directement à l'avocat les frais prévus par la convention. / La convention peut prévoir que des frais sont pris en charge au fur et à mesure de leur engagement, à titre d'avances et sur*

justificatifs. / Le règlement définitif intervient à la clôture de l'instance sur présentation du compte détaillé prévu à l'article 12 du décret du 12 juillet 2005 susvisé. » ; qu'aux termes de l'article 6 du même décret : « Dans le cas où la convention prévue à l'article 5 n'a pas été conclue, la prise en charge des frais exposés est réglée directement à l'agent sur présentation des factures acquittées par lui. /Le montant de prise en charge des honoraires par la collectivité publique est limité par des plafonds horaires fixés par arrêté conjoint du ministre chargé de la fonction publique, du ministre de la justice et du ministre chargé du budget. ». qu'aux termes de son article 7 : « Si la convention prévue à l'article 5 comporte une clause en ce sens ou en l'absence de convention, la collectivité publique peut ne prendre en charge qu'une partie des honoraires lorsque le nombre d'heures facturées ou déjà réglées apparaît manifestement excessif./Le caractère manifestement excessif s'apprécie au regard des prestations effectivement accomplies par le conseil pour le compte de son client, des pièces et des justificatifs produits ou de la nature des difficultés présentées par le dossier./Lorsque la prise en charge par la collectivité publique ne couvre pas l'intégralité des honoraires de l'avocat, le règlement du solde incombe à l'agent dans le cadre de ses relations avec son conseil. » ;

CONSIDERANT que dans sa lettre de saisine enregistrée le 20 juin 2020, Mme Amiel, agent titulaire de la commune de La Saulce, expose qu'elle a été mise en cause pour des faits de harcèlement moral dans le cadre de ses fonctions ; qu'elle a sollicité à ce titre la protection fonctionnelle de la commune ; que la commune de La Saulce lui a accordé la protection fonctionnelle par décision du 13 novembre 2018 ; que le 11 avril 2019, Mme Amiel a été entendue par les services de police dans le cadre de la plainte déposée contre elle ; qu'à cette occasion, elle a eu recours aux conseils d'un avocat ; que les frais liés à cette intervention lui ont été facturés le 12 avril 2019, pour un montant de 886,60 euros TTC ; que l'affaire a été classée sans suite par le procureur de la République le 3 août 2019 ; que Mme Amiel et son conseil ont sollicité la commune à plusieurs reprises en 2019 et 2020 afin d'obtenir le paiement des frais d'avocat, au titre de la protection fonctionnelle ; que le conseil de Mme Amiel a notamment adressé à la commune de La Saulce une lettre recommandée avec accusé de réception du 21 mai 2019 ; que Mme Amiel a de nouveau sollicité la commune de La Saulce afin d'obtenir le paiement des honoraires par courriel du 1^{er} janvier 2020, auquel était joint la facture en cause ; qu'elle fait valoir qu'elle n'a pu obtenir le paiement des honoraires ; qu'elle doit être regardée comme sollicitant la Chambre en vertu de l'article L. 1612-15 du code général des collectivités territoriales ; que s'il ressort des pièces du dossier que la facture n'a été acquittée par Mme Amiel que le 5 mai 2020, cette circonstance ne fait pas obstacle à la recevabilité de la demande de Mme Amiel, qui tend à ce que soit constaté le caractère obligatoire de la dépense ;

CONSIDÉRANT qu'il résulte de ce qui précède que la requérante, à qui les honoraires ont été facturés et qui bénéficie de la protection fonctionnelle, a qualité et intérêt à agir ;

2. Existence d'une saisine motivée, chiffrée et appuyée de toutes les justifications utiles

CONSIDERANT qu'aux termes de l'article R. 1612-32 du code général des collectivités territoriales : « la saisine de la chambre régionale des comptes prévue à l'article L. 1612-15 doit être motivée, chiffrée et appuyée de toutes justifications utiles, et notamment du budget voté et, le cas échéant, des décisions qui l'ont modifié » ;

CONSIDERANT que dans sa saisine, la requérante a versé une copie de la décision d'octroi de la protection fonctionnelle en date du 18 novembre 2018 ; qu'elle a également produit la convention d'honoraires conclue avec le cabinet SELARL BGLM et la note d'honoraire en date du 12 avril 2019, pour un montant de 886,80 euros TTC ; que la saisine est motivée, chiffrée et appuyée de toutes les justifications utiles ;

SUR LE CARACTERE OBLIGATOIRE DE LA DEPENSE

CONSIDERANT qu'aux termes de l'article R. 1612-35 du code des juridictions financières : « *La chambre régionale des comptes se prononce sur le caractère obligatoire de la dépense. /Si la dépense est obligatoire et si la chambre constate l'absence ou l'insuffisance des crédits nécessaires à sa couverture, elle met en demeure la collectivité ou l'établissement public concerné d'ouvrir lesdits crédits par une décision modificative au budget.* » ; qu'aux termes de l'article R. 1612-36 du même code : « *Si la chambre régionale des comptes constate que la dépense n'est pas obligatoire ou que les crédits inscrits sont suffisants pour sa couverture, elle notifie sa décision, qui est motivée, à l'auteur de la demande, à la collectivité ou à l'établissement public concerné et, s'il n'est pas l'auteur de la demande, au représentant de l'Etat.* » ;

CONSIDERANT qu'aux termes de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 : « *I.- A raison de ses fonctions et indépendamment des règles fixées par le code pénal et par les lois spéciales, le fonctionnaire ou, le cas échéant, l'ancien fonctionnaire bénéficie, dans les conditions prévues au présent article, d'une protection organisée par la collectivité publique qui l'emploie à la date des faits en cause ou des faits ayant été imputés de façon diffamatoire. (...) III.- Lorsque le fonctionnaire fait l'objet de poursuites pénales à raison de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle détachable de l'exercice de ses fonctions, la collectivité publique doit lui accorder sa protection. Le fonctionnaire entendu en qualité de témoin assisté pour de tels faits bénéficie de cette protection. La collectivité publique est également tenue de protéger le fonctionnaire qui, à raison de tels faits, est placé en garde à vue ou se voit proposer une mesure de composition pénale.* » ; qu'aux termes de l'article 1^{er} du code de procédure pénale : « *L'action publique pour l'application des peines est mise en mouvement et exercée par les magistrats ou par les fonctionnaires auxquelles elle est confiée par la loi. - Cette action peut aussi être mise en mouvement par la partie lésée, dans les conditions déterminées par le présent code.* » ; qu'aux termes de l'article 40 du même code : « *Le procureur de la République reçoit les plaintes et les dénonciations et apprécie la suite à leur donner conformément aux dispositions de l'article 40-1.* » ; qu'aux termes de son article 40-1 : « *Lorsqu'il estime que les faits qui ont été portés à sa connaissance en application des dispositions de l'article 40 constituent une infraction commise par une personne dont l'identité et le domicile sont connus et pour laquelle aucune disposition légale ne fait obstacle à la mise en mouvement de l'action publique, le procureur de la République territorialement compétent décide s'il est opportun : 1° Soit d'engager des poursuites ; 2° Soit de mettre en œuvre une procédure alternative aux poursuites en application des dispositions des articles 41-1 ou 41-2 ; 3° Soit de classer sans suite la procédure dès lors que les circonstances particulières liées à la commission des faits le justifient.* » ; qu'aux termes de son article 85 : « *Toute personne qui se prétend lésée par un crime ou un délit peut en portant plainte se constituer partie civile devant le juge d'instruction compétent en application des dispositions des articles 52, 52-1 et 706-42.* » ;

CONSIDERANT qu'il est constant que Mme Amiel avait sollicité la protection fonctionnelle le 9 novembre 2018 dans le cadre d'une plainte pour harcèlement moral déposée contre elle ; que si dans sa décision du 13 novembre 2018, le maire de la commune a visé le IV de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983, relatif aux fonctionnaires victimes de harcèlement, Mme Amiel n'était pas en l'espèce victime de harcèlement moral, et sa situation n'entraîne pas dans le champ d'application de ces dispositions ; que la situation de Mme Amiel, accusée de harcèlement moral dans le cadre de ses fonctions, relevait dès lors des dispositions du III du même article ; que, par suite, la protection fonctionnelle dont Mme Amiel a bénéficié par décision du 13 novembre 2018 doit être regardée comme accordée en vertu des dispositions du III de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 ; qu'ainsi, pour la prise en charge de ses frais d'avocat, Mme Amiel bénéficie de la protection fonctionnelle dans les conditions définies par le III de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 ;

CONSIDERANT que le champ d'application de la protection fonctionnelle défini par les dispositions précitées du III de l'article 11 de la loi du 13 juillet 1983 s'étend aux fonctionnaires faisant l'objet de poursuites pénales, placés en garde à vue ou se voyant proposer une mesure de composition pénale ; qu'un fonctionnaire doit être regardé comme faisant l'objet de poursuites pénales au sens de ces dispositions lorsque l'action publique pour l'application des peines a été mise en mouvement à son encontre ; qu'il résulte des pièces versées au dossier, en particulier de la note d'honoraire du 12 avril 2019, que les frais d'avocat engagés par Mme Amiel sont relatifs à l'assistance dont elle a bénéficié lors de son audition par les services de police le 11 avril 2019 et à des frais de dossier et de secrétariat ; que la procédure pour harcèlement dans laquelle Mme Amiel a été mise en cause a fait l'objet d'un classement sans suite par décision du procureur de la République en date du 3 août 2019 ; qu'une audition par les services de police ne constitue pas une mise en mouvement de l'action publique ; qu'il n'est pas établi que Mme Amiel aurait fait l'objet d'une plainte avec constitution de partie civile prévue à l'article 85 du code de procédure pénale ; qu'ainsi, il ne résulte ni des éléments fournis à l'appui de la demande, ni d'aucune autre pièce du dossier que des poursuites judiciaires auraient été engagées contre Mme Amiel, ou que celle-ci aurait fait l'objet d'une des mesures mentionnées au III de l'article 11 de la loi du 13 janvier 1983 ; que, dans ces conditions, les frais d'avocat dont elle demande le paiement par la collectivité n'entrent pas dans le champ de la protection fonctionnelle ; qu'au surplus, la convention d'honoraires versée au dossier n'a pas fait l'objet d'un accord par la commune de La Saulce, qui est en droit de contrôler que l'agent n'a pas engagé de dépenses excessives au regard de l'action en cause, et n'est pas tenue de verser l'intégralité des honoraires facturés ; que, dans ces conditions, la dépense en cause ne saurait être regardée comme certaine dans son principe et dans son montant ; que, par suite, elle n'a pas le caractère d'une dépense obligatoire ;

PAR CES MOTIFS :

Article 1^{er} : **DECLARE** recevable la saisine de Mme Amiel.

Article 2 : **CONSTATE** que la dépense dont Mme Amiel demande l'inscription au budget de la commune de La Saulce n'a pas un caractère obligatoire.

Article 3 : **DIT** que le présent avis sera notifié au préfet du Var, au maire de la commune de La Saulce, à Mme Amiel et au comptable de la commune.

Article 4 : **RAPPELLE** que le conseil municipal doit être tenu informé, dès sa plus proche réunion, du présent avis conformément aux dispositions de l'article L. 1612-19 du code général des collectivités territoriales.

Fait et délibéré en la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 29 juillet 2020.

Présents : M. Daniel Gruntz, président de section, présidant la séance, M. Jean-François Grouillet, premier conseiller, Mme Cindy Deffin, conseillère, M. Guillaume Hermitte, conseiller, M. François Point, premier conseiller rapporteur.

Le président de la troisième section,
Président de séance

Daniel GRUNTZ

Voies et délais de recours (article R. 421-1 du code de justice administrative) : la présente décision peut être attaquée devant le tribunal administratif territorialement compétent dans un délai de deux mois à compter de sa notification.