



Troisième section
Jugement n° 2022-0005

**Syndicat intercommunal d'alimentation en eau de
La Valette – La Garde – Le Pradet**

Département du Var

Exercice : 2017

Rapport n° 2022-0119

Audience publique du 6 décembre 2022

Délibéré du 6 décembre 2022

Prononcé le 29 décembre 2022

JUGEMENT

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

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

VU le code des juridictions financières ;

VU le code général des collectivités territoriales (CGCT), notamment l'article L. 1617-5 ;

VU la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963 modifiée, notamment son article 60 ;

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 paragraphe VI de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 modifié, dans sa rédaction issue de l'article 90 de la loi n° 2011-1978 de finances rectificative pour 2011 ;

VU l'arrêté n° A-2022-13 du 20 juillet 2022 du président de la chambre fixant l'organisation des formations de délibérés et leurs compétences ;

VU le réquisitoire n° 2021-0035 du 16 décembre 2021, 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 en fonctions sur l'ensemble de l'exercice 2017 ;

VU la décision n° D-2021-45 du 16 décembre 2021 par laquelle le président de la chambre a confié l’instruction du réquisitoire susvisé à M. Vincent Béridot, conseiller ;

VU les notifications du réquisitoire du procureur financier et du nom du magistrat chargé de l’instruction à M. Y, ancien président du SIAE, et à M. X, ancien comptable du SIAE, via l’application Correspondance JF, le 3 février 2022 dont ils ont accusé réception le 4 février 2022 ;

VU la notification du réquisitoire du procureur financier et du nom du magistrat chargé de l’instruction à M. Z, président de la Métropole Toulon Provence Méditerranée (TPM), par lettre recommandée du 3 février 2022, dont il a accusé réception le 7 février 2022 ;

VU les comptes rendus par M. X, en qualité de comptable du syndicat intercommunal d’alimentation en eau de La Valette – La Garde – Le Pradet (SIAE), ensemble les justifications produites au soutien des comptes ;

VU l’arrêté préfectoral n° 35/2017-BCLI du 28 décembre 2017 portant dissolution du syndicat intercommunal d’alimentation en eau de La Valette – La Garde – Le Pradet à compter du 31 décembre 2017, substituant la métropole TPM au syndicat pour les compétences qu’elle exerce ;

VU le questionnaire adressé par le magistrat instructeur le 15 avril 2022 à MM. Y et Z et le 4 mai 2022 à M. X ;

VU la réponse transmise par M. X le 15 mai 2022, enregistrée au greffe de la chambre le 16 mai 2022 ;

VU les pièces produites au cours de l’instruction, notamment les réponses reçues de l’ordonnateur de la métropole TPM par courrier enregistré au greffe de la chambre le 6 mai 2022 sous le n° 413, de l’ancien ordonnateur du SIAE par courriel enregistré le 13 mai 2022 sous le n° 450 ;

VU l’ensemble des autres pièces du dossier ;

VU le rapport n° 2022-0119 déposé le 8 novembre 2022 par M. Vincent Béridot, conseiller, magistrat chargé de l’instruction ;

VU les conclusions n° 2022-0119 du 16 novembre 2022 du procureur financier ;

VU les lettres du 8 novembre 2022 informant les parties de la clôture de l’instruction ;

VU les lettres du 24 novembre 2022 informant l’ordonnateur, l’ancien ordonnateur et le comptable de la date fixée pour l’audience publique ;

Après avoir entendu en audience publique du 6 décembre 2022, M. Vincent Béridot, conseiller, en son rapport, M. Grégory Semet, procureur financier, en ses conclusions, les ordonnateurs et le comptable dûment informés de l’audience, n’étant ni présents ni représentés ;

Après avoir délibéré hors la présence du rapporteur et du procureur financier et après avoir entendu Mme Fleur Giocanti, premier conseiller, réviseur, en ses observations ;

Sur la charge n° 1 :

CONSIDÉRANT qu'aux termes de l'article 19 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, les comptables sont tenus d'exercer, « *s'agissant des ordres de payer* », le contrôle « *de la validité de la dette dans les conditions prévues à l'article 20* » ; qu'aux termes de cet article 20, en ce qui concerne « *la validité de la dette* », le contrôle porte notamment sur« *2° L'exactitude de la liquidation ; 3° L'intervention des contrôles préalables prescrits par la réglementation ; (...) 5° La production des pièces justificatives* » ; que l'annexe I au CGCT, qui fixe la nomenclature des pièces justificatives des dépenses des collectivités et établissements publics locaux, prévoit pour les indemnités des élus à la rubrique 311 intitulée « *indemnité de fonction d'un élu local* » la production pour un premier paiement de : « *1. Délibération fixant les conditions d'octroi de l'indemnité et son montant. 2. Le cas échéant, arrêté de délégation de fonction* » ; que, par ailleurs, les dispositions liminaires de l'annexe I précitée, relatives aux définitions et aux principes précisent que la liste des pièces justificatives « *est obligatoire en ce qu'elle constitue à la fois le minimum et le maximum des pièces justificatives exigibles par le comptable. Elle s'impose à la fois aux ordonnateurs, aux comptables et aux juges des comptes* » ;

CONSIDÉRANT que l'article R. 242-13 du code des juridictions financières dispose, dans son alinéa 2, que « *(...) Le jugement, motivé, statue sur chacun des griefs du réquisitoire et sur les observations des parties auxquelles il a été notifié. (...)* » ; qu'il résulte de ces dispositions que l'enclenchement de la procédure contentieuse de mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire d'un comptable est subordonné à une décision du représentant du ministère public, prenant la forme d'un réquisitoire ; que dans ce cadre organisé dans le respect des exigences d'un procès équitable et du caractère contradictoire de la procédure, le juge des comptes ne peut statuer que sur les éléments retenus par le ministère public, éventuellement étendus par un réquisitoire supplétif ;

CONSIDÉRANT que, par le réquisitoire susvisé, le procureur financier a saisi la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur de la responsabilité encourue par M. X, comptable du syndicat intercommunal d'alimentation en eau de La Valette – La Garde – Le Pradet (SIAE), pour le versement durant l'exercice 2017 d'une indemnité de fonction mensuelle à trois vice-présidents du SIAE pour un montant de 4 869,70 € chacun, représentant un total de 14 609,10 € ; que ledit réquisitoire se fonde, d'une part, sur l'absence de pièces justificatives prévues à la rubrique 3111 intitulée « *premier paiement* » d'une indemnité de fonction d'un élu local (rubrique 311) de l'article D. 1617-19 susmentionné du CGCT et, d'autre part, le défaut de contrôle de l'exactitude de la liquidation qui en découle ;

CONSIDÉRANT qu'il résulte des termes de la délibération du 23 juin 2014 par laquelle le comité syndical du SIAE a désigné un troisième vice-président, que lors de la séance du 2 mai 2014, seuls deux vice-présidents avaient été élus par le comité syndical, en l'espèce M. C. en qualité de premier vice-président, et Mme R. en qualité de deuxième vice-présidente ; que par ladite délibération du 23 juin 2014, le comité syndical du SIAE a désigné M. D. comme troisième vice-président ; que par une autre délibération du même jour, le comité syndical du SIAE a déterminé le montant des indemnités de fonction allouées au président et aux deux vice-présidents, applicable rétroactivement à compter du 2 mai 2014 ; qu'ainsi, il résulte de l'ensemble de ces délibérations, corroborées par la réponse de l'ancien ordonnateur du 11 mai 2022, que les trois vice-présidents élus en 2014, ont effectivement perçu des indemnités de fonction dès l'exercice 2014 ; que dès lors, les paiements d'indemnités effectués au cours de l'exercice 2017 ne peuvent être considérés comme des premiers paiements mais doivent être regardés comme des « *paiements ultérieurs* », dont les pièces justificatives sont prévues à une rubrique différente, n°3112, de l'annexe I susmentionnée ; qu'ainsi les griefs figurant au

réquisitoire dont la chambre a été saisie, qu'ils concernent tant le contrôle de la production de pièces justificatives que celui du calcul de l'exacte liquidation de la dépense, excèdent l'office du juge des comptes ; que par suite, la chambre ne pouvant statuer que dans les limites du réquisitoire du ministère public, la présomption de charge n° 1 est sans objet et ne peut conduire à mettre en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable ;

Sur la charge n° 2

En ce qui concerne l'existence d'un manquement du comptable à ses obligations :

CONSIDÉRANT que, par le réquisitoire du 16 décembre 2021 susvisé, le procureur financier a saisi la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur de la responsabilité encourue par M. X, comptable du SIAE, pour le paiement durant l'exercice 2017, pour le paiement irrégulier d'honoraires à quatre agents du service technique du SIAE, sur la base d'une vingtaine de mandats relatifs à l'exécution d'une mission d'ingénierie réalisée en interne, pour un montant total de 50 016,36 € ; qu'il relève que le comité syndical du SIAE a entendu confier cette mission d'ingénierie relative à un projet de mise en œuvre des canalisations de transport à son propre service technique par une délibération n°2017-02 du 8 mars 2017 ; que s'agissant d'une prestation de maîtrise d'œuvre, ledit réquisitoire se fonde, d'une part, sur l'absence de production des pièces justificatives prévues à la rubrique n°412 « *marchés publics passés selon une procédure adaptée prévue par les articles 28 ou 30 du code des marchés publics* » et plus spécifiquement à celle n°4121 intitulée « *prestations de maîtrise d'œuvre* » de l'annexe I au CGCT et, d'autre part, sur le défaut de contrôle de l'exactitude de la liquidation qui en découle ;

CONSIDÉRANT que le I de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée dispose que « *les comptables 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 [...]* » ; que cette responsabilité se trouve engagée « *dès lors [...] qu'une dépense a été irrégulièrement payée* » ;

CONSIDÉRANT qu'en vertu de l'article 19 du décret du 7 novembre 2012 susvisé, « *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* » ; qu'aux termes de l'article 20 du même décret, « *le contrôle des comptables publics sur la validité de la dette porte sur : [...] 2° L'exactitude de la liquidation ; 3° L'intervention des contrôles préalables prescrits par la réglementation ; (...) 5° La production des pièces justificatives [...]* » ; qu'enfin, l'article 38 de ce décret prévoit que « *Sans préjudice des dispositions prévues par le code général des collectivités territoriales [...], 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* » ;

CONSIDÉRANT qu'aux termes de l'article D. 1617-19 du CGCT, « *Avant de procéder au paiement d'une dépense [...], 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* » ; que les dispositions de l'annexe 4 rubrique n°4121 « *prestations de maîtrise d'œuvre* » de l'annexe I au CGCT exigent la production d'un « *1. Contrat et, le cas échéant, avenant. / 2. Mémoire ou facture* » ; que cette rubrique précise que « *Toute prestation de maîtrise d'œuvre donne lieu à un contrat écrit, qui fait apparaître les différents éléments de mission et les pourcentages correspondants (article 9 de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée)* » ;

CONSIDÉRANT que le contrôle de la validité de la dette repose notamment sur la production des pièces justificatives suffisantes pour engager la dépense ; que pour établir ce caractère suffisant, il appartient au comptable public de vérifier, en premier lieu, si l'ensemble des pièces requises au titre de la nomenclature comptable applicable lui ont été fournies et, en deuxième lieu, si ces pièces sont, d'une part, complètes et précises, d'autre part, cohérentes au regard de la catégorie de la dépense définie dans la nomenclature applicable et de la nature et de l'objet de la dépense telle qu'elle a été ordonnancée ; que si ce contrôle peut conduire le comptable à porter une appréciation juridique sur les actes administratifs à l'origine de la créance et s'il lui appartient alors d'en donner une interprétation conforme à la réglementation en vigueur, il n'a pas le pouvoir de se faire juge de leur légalité ; qu'enfin, lorsque les pièces justificatives fournies sont insuffisantes pour établir l'exacte imputation de la dépense ou la validité de la dette, il appartient au comptable de suspendre le paiement jusqu'à ce que l'ordonnateur lui ait produit les justifications nécessaires ;

CONSIDÉRANT que pour procéder au règlement d'honoraires à quatre agents du SIAE qui percevaient par ailleurs d'autres rémunérations pour assurer la gestion courante de leur collectivité d'origine et celle du syndicat, le comptable s'est appuyé sur une délibération du comité syndical du SIAE en date du 8 mars 2017 intitulée « *Renouvellement et renforcement conduites de transport [...] : Mission d'ingénierie* », laquelle prévoit de confier une mission d'ingénierie et de maîtrise d'œuvre (études de projet, assistance contrat de travaux, assistance maîtrise d'ouvrage pour réception et garantie etc.) au service technique du SIAE jusqu'à son achèvement et à la réception des travaux ; qu'en outre, la délibération en cause prévoit de rémunérer les agents du service technique selon un pourcentage de 5,33 % du montant estimé des travaux qui s'élève à 1 020 000 € HT, et fait référence à l'arrêté du 20 avril 2000 « *relatif aux taux et aux modalités de rémunération des prestations d'ingénierie réalisées au profit des tiers par certains services* » ; qu'enfin, la délibération prévoit à son article 2 de procéder à la liquidation des honoraires bruts correspondants, par imputation à l'article 21531 de la section d'investissement du budget ; qu'il résulte de l'ensemble de ces éléments que le paiement des honoraires litigieux tend à rémunérer une prestation d'ingénierie et de maîtrise d'œuvre ; qu'avant de verser des honoraires de maîtrise d'œuvre, il appartient aux comptables de se faire produire les pièces prévues à l'annexe I susmentionnée du CGCT, en l'espèce un contrat et une facture ; que si l'ordonnateur soutient que la délibération du 8 mars 2017 tiendrait lieu de « *contrat explicite* », cette dernière, même adoptée en la présence de trois des quatre agents concernés qui n'ont, au demeurant, pas participé au vote, demeure un acte administratif unilatéral et ne saurait constituer un contrat de mission signé entre le SIAE et ses agents ;

CONSIDÉRANT que les circonstances dont se prévaut le comptable mis en cause, en l'espèce les difficultés de gestion liées au personnel chargé du suivi de la dépense, ainsi qu'un risque de perte de pièces suite à la reprise de l'activité du SIAE par la métropole Toulon Provence Méditerranée, sont sans incidence sur le manquement en cause ; qu'en outre, si l'ordonnateur M. Y, soutient que l'externalisation de cette prestation aurait entraîné des délais supplémentaires et que la meilleure stratégie était de confier cette mission aux services internes, de telles considérations étrangères aux obligations pesant sur le comptable ne sont pas de nature à établir l'absence de carence dans le contrôle des pièces justificatives et dans le contrôle de l'exacte liquidation ;

CONSIDÉRANT qu'il s'ensuit que l'absence de production d'un contrat et d'une facture, pour chacun des 20 mandats visés par le réquisitoire, payés à hauteur d'un montant total de 50 016,36 €, ne permettait pas d'établir la validité de la dette du SIAE à l'égard des quatre agents prestataires ; que la responsabilité du comptable s'appréciant au moment du paiement, il lui appartenait de suspendre le paiement de ces mandats jusqu'à ce que l'ordonnateur ait produit les justifications nécessaires exigées par l'annexe I au CGCT ; qu'à défaut d'avoir

suspendu ces paiements, comme l'imposait la réglementation, le comptable a manqué à ses obligations ;

En ce qui concerne les circonstances constitutives de force majeure :

CONSIDÉRANT qu'aux termes du V de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 susvisé, « *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* » ;

CONSIDÉRANT que l'existence de circonstances constitutives de la force majeure doit résulter d'événements extérieurs, imprévisibles et irrésistibles en lien avec les griefs formulés par le réquisitoire ; qu'au cas d'espèce, aucune circonstance de force majeure n'est avérée, ni même invoquée par le comptable ou les ordonnateurs ;

Sur l'existence d'un préjudice financier :

CONSIDÉRANT qu'aux termes du paragraphe VI de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisé, « *La responsabilité personnelle et pécuniaire prévue au I est mise en jeu par [...] le juge des comptes dans les conditions qui suivent. [...] /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* » ; 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 ; que lorsque le manquement du comptable porte sur l'exactitude de la liquidation de la dépense et qu'il en est résulté un trop-payé, il doit être regardé comme ayant par lui-même, sauf circonstances particulières, causé un préjudice financier à l'organisme public concerné ; que lorsque le manquement du comptable concerne la production des pièces justificatives requises, il doit être regardé comme n'ayant pas causé un préjudice financier à la collectivité lorsqu'il ressort des pièces du dossier, y compris d'éléments postérieurs aux manquements en cause, que la dépense repose sur les fondements juridiques dont il appartenait au comptable de vérifier l'existence au regard de la nomenclature, que l'ordonnateur a voulu l'exposer, et, le cas échéant, que le service a été fait ;

CONSIDÉRANT que ne sont pas contestées la volonté de l'ordonnateur d'exposer la dépense et la certification du service fait qui peuvent être déduites, en l'espèce, de la signature des bordereaux de mandats ; qu'en revanche, il résulte de l'instruction et notamment de la délibération du 8 mars 2017 que le comité du SIAE a décidé d'une part, de confier une mission d'ingénierie et de maîtrise d'œuvre comprenant 1 200 heures de travail à son service technique et, d'autre part, de rémunérer les agents dudit service prestataires de cette mission en leur versant des honoraires ; qu'il ressort des pièces du dossier que lesdits agents, employés à temps plein dans une autre collectivité, effectuent pour le compte du SIAE des missions de gestion courante du SIAE (missions techniques et juridiques notamment) en dehors de leur service normal, à hauteur de 40 heures par mois en moyenne selon les nécessités et les besoins du syndicat ; qu'à cet égard, ils bénéficient d'une indemnité mensuelle de fonction limitée à 28 % de leur salaire à temps plein ; que toutefois, aucune disposition réglementaire ou législative ne permet à un syndicat de confier une prestation d'ingénierie et de maîtrise d'œuvre à ses propres agents publics et de les rémunérer sous forme de versement d'honoraires en sus de leur traitement indiciaire et des indemnités autorisées ; que tout travail supplémentaire confié en régie à ses propres services ne peut donner lieu à une rémunération d'une autre nature que celle

habituellement attribuée aux agents territoriaux ; que l'arrêté du 20 avril 2000, cité dans la délibération du 8 mars 2017, qui fixe les taux et les modalités de rémunération des prestations d'ingénierie réalisées au profit de tiers par certains services des ministères de l'équipement et de l'agriculture, ne peut servir de fondement à la rémunération d'agents réalisant de telles missions au profit de leur propre administration ; que les parties, en l'espèce le syndicat et les agents travaillant pour son compte, n'étaient pas juridiquement en mesure de nouer des relations contractuelles préalablement à la fourniture d'une telle prestation ; qu'en l'absence de contrat de maîtrise d'œuvre, rien ne permet d'établir le fondement juridique de la dépense d'honoraires payé aux prestataires et celle-ci doit être regardée comme indue ;

CONSIDÉRANT qu'ainsi, le manquement du comptable à ses obligations de contrôle de la production des pièces justificatives a causé un préjudice financier au SIAE ; qu'il y a dès lors lieu de constituer M. X débiteur envers le SIAE de la somme de 50 016,36 € au titre de l'année 2017 ;

CONSIDÉRANT qu'aux termes du paragraphe VIII de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 modifiée, le débet porte intérêts 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 4 février 2022, date à laquelle M. X a accusé réception du réquisitoire du 16 décembre 2021 ;

Sur le respect des règles du contrôle sélectif de la dépense

CONSIDÉRANT que le plan de contrôle hiérarchisé de la dépense pour l'exercice 2017 mentionne le contrôle exhaustif et *a priori* des marchés, conventions et opérations présentant des risques particuliers ; qu'il en résulte que M. X était tenu de contrôler les mandats de paiement des missions d'ingénierie susvisées durant l'exercice 2017 ; que le comptable n'ayant pas été en mesure d'établir que lesdits contrôles auraient été effectués, il ne peut être regardé comme ayant respecté les règles du contrôle sélectif des dépenses ;

Par ces motifs :

DÉCIDE

Article 1^{er} : Au titre de la première charge, il n'y a pas lieu de mettre en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X.

Article 2 : Au titre de la seconde charge, M. X est constitué débiteur envers le syndicat intercommunal d'alimentation en eau de La Valette – La Garde – Le Pradet, au titre de l'exercice 2017, de la somme de 50 016,36 € (cinquante mille seize euros et trente-six centimes), augmentée des intérêts de droit à compter du 4 février 2022.

Article 3 : Il est sursis à la décharge de M. X pour sa gestion au titre de l'exercice 2017 jusqu'à apurement du débet prononcé à l'article 2 du présent jugement.

Article 4 : Le présent jugement sera notifié à M. X, comptable, à Z, actuel ordonnateur, à M. Y, ancien ordonnateur, ainsi qu'au ministère public près la chambre.

Présents : Mme Axelle Toupet, présidente de section, présidente de séance, M. Mickaël Le Mestric, premier conseiller, Mme Fleur Giocanti, premier conseiller, réviseur.

Fait et jugé à la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur, le six décembre deux mille vingt-deux.

La greffière de séance,

La présidente de séance,

Hélène TSOUKAS

Axelle TOUPET

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 les 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 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.