



Département d'Indre-et-Loire

037 090 999

Exercices 2009 et 2010

Audience publique du 17 juin 2014

Délibérés des 17 et 24 juin 2014

Jugement n° 2014-0015

Lecture publique en date du 1<sup>er</sup> juillet 2014

## **AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

### **JUGEMENT**

#### **LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES DU CENTRE, LIMOUSIN**

Vu le code des juridictions financières ;

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

Vu les textes législatifs et réglementaires relatifs à la comptabilité des départements ;

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique alors applicable ;

Vu les comptes rendus en qualité de comptable du département d'Indre-et-Loire, pour les exercices 2009 et 2010, par M. X..., comptable ;

Vu la lettre d'engagement de l'examen des comptes du département d'Indre-et-Loire, pour les exercices 2005 à 2010, adressée le 19 avril 2012 au comptable en fonction et à l'ordonnateur ;

Vu les justifications produites au soutien des comptes ou recueillies au cours de l'instruction ;

Vu le réquisitoire du ministère public n° R/13/0068/J en date du 25 septembre 2013 ;

Vu la décision 2013-24 du président de la chambre régionale des comptes en date du 26 septembre 2013 confiant à Mme Annick Nenquin, rapporteure, première conseillère, l'instruction du réquisitoire susvisé ;

Vu les lettres datées du 30 septembre 2013 notifiant le réquisitoire en date du 25 septembre 2013 aux différentes parties et les informant de la possibilité qui leur est offerte de consulter les pièces à l'appui du réquisitoire et leurs accusés de réception ;

Vu les observations déposées par M. X... en date du 23 octobre 2013 ;

Vu les lettres en date du 25 octobre 2013 adressées aux parties, portant communication des observations de M. X... et leurs accusés de réception ;

Vu les observations déposées par M. Y... en date du 22 octobre 2013 ;

Vu les lettres en date du 28 octobre 2013 adressées aux parties, portant communication des observations de M. Y... et leurs accusés de réception ;

Vu les observations déposées par M. Z... en date du 5 novembre 2013 ;

Vu les lettres en date du 7 novembre 2013 adressées aux parties, portant communication des observations de M. Z... et leurs accusés de réception ;

Vu les observations déposées par M. Y... en date du 5 novembre 2013 ;

Vu les lettres en date du 12 novembre 2013 adressées aux parties, portant communication des observations de M. Z... et leurs accusés de réception ;

Vu les observations déposées par M. Z... en date du 27 novembre 2013 ;

Vu les lettres en date du 2 décembre 2013 adressées aux parties, portant communication des observations de M. Z... ;

Vu les observations formulées par Mme A..., chef du service des paies, pour le compte de M. Z..., ordonnateur, en date du 27 février 2014 ;

Vu les lettres en date du 4 mars 2014 adressées aux parties et leurs accusés de réception ;

Vu le rapport n° 2014-0025 de Mme Annick Nenquin, première conseillère, revêtu du soit-communiqué, en date du 4 mars 2014 ;

Vu les conclusions n° C/14/0047/J2 en date du 6 mai 2014 du procureur financier ;

Vu les lettres en date des 6 mars et 9 mai 2014, informant les parties de la clôture de la procédure et de la possibilité qui leur est offerte de consulter le rapport et les conclusions du procureur financier et leurs accusés de réception ;

Vu les lettres de la greffière de la chambre régionale des comptes en date du 15 mai 2014, informant les parties de la date de l'audience publique du 17 juin 2014 et leurs accusés de réception ;

Entendu lors de l'audience publique du 17 juin 2014, Mme Annick Nenquin, première conseillère, dans son rapport, et Mme Cécile Daussin-Charpantier, procureur financier, en ses conclusions ;

Entendu en dernier, M. X..., comptable mis en cause et constatant que l'autre partie à l'instance, dûment avertie de la tenue de l'audience n'était ni présente ni représentée ;

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

***Sur la première charge du réquisitoire n° R/13/0068/J en date du 25 septembre 2013 relative à l'exercice 2010***

Considérant que l'article 60 de la loi de finances pour 1963 n° 63-156 du 23 février 1963 dispose que « *les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables du recouvrement des recettes, 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* » ; que « *les comptables sont personnellement et pécuniairement responsables des contrôles qu'il sont tenus d'assurer en matière de recettes, dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique* » ; que « *la responsabilité personnelle et pécuniaire prévue ci-dessus se trouve engagée dès lors notamment qu'un déficit ou un manquant en monnaie ou en valeurs a été constaté, ou qu'une recette n'a pas été recouvrée* » ;

Considérant que le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 *portant règlement général sur la comptabilité publique* dispose que les comptables publics sont seuls chargés de la prise en charge et du recouvrement des ordres de recettes qui leur sont remis par les ordonnateurs ;

Considérant que l'article L. 1617-5-3 du code général des collectivités territoriales dispose que l'action du comptable public chargé de recouvrer les créances des régions, des départements, des communes et des établissements publics locaux se prescrit par quatre ans à compter de la prise en charge des recettes ; que cette prescription peut être interrompue par tous actes comportant reconnaissance de dette de la part des débiteurs et par tous actes interruptifs de la prescription notamment une demande de délai de paiement, le versement d'un acompte ou d'un engagement de payer ; qu'à ce titre, un commandement envoyé par pli postal avec accusé de réception interrompt la prescription ;

Considérant que l'admission en non-valeur est une décision administrative qui apure la créance non recouvrée dans la comptabilité, qu'elle ne lie pas le juge des comptes dans l'appréciation qu'il doit porter sur les diligences du comptable en vue du recouvrement d'un titre ; qu'ainsi, l'admission en non-valeur dudit titre ne saurait exonérer le comptable de sa responsabilité ;

Considérant que, par réquisitoire susvisé du 25 septembre 2013, la chambre a été saisie au motif qu'en omettant d'avoir effectué les diligences qui lui incombent relativement à la créance ci-dessous, M. X... aurait engagé sa responsabilité personnelle et pécuniaire ;

Titre	Date d'émission	Compte	Montant initial (€)	Reste à recouvrer (€)
6247	28/07/2006	46726	610,30	628,30

Considérant qu'en matière de recouvrement de créances, les comptables publics doivent exercer des diligences adéquates, complètes et rapides ;

Considérant qu'en réponse, le comptable mis en cause et l'ordonnateur ont fait valoir qu'un commandement avait été notifié au débiteur à sa résidence de Mayotte le 2 mars 2010 ; qu'ainsi le titre n'était pas prescrit au moment de sa présentation en non-valeur, la prescription n'intervenant que le 2 mars 2014 ; qu'en outre, les actions de recouvrement ont été essentiellement des oppositions à tiers détenteur qui se sont révélées négatives ; que la phase comminatoire n'a pu être effectuée, la procédure n'étant à l'époque pas mise en place à Mayotte ; qu'une saisie-attribution a été tentée mais n'a pas abouti ; qu'enfin, un état de poursuites extérieures par voie de saisie a été adressé à la trésorerie générale de Mayotte ; que celle-ci l'a renvoyé, le 3 août 2010, jugeant le montant à recouvrer trop faible par rapport au coût des actes d'huissier à Mayotte, majoré de 30 % par rapport à la métropole ; qu'ils concluent que la charge est infondée ;

Considérant que le procureur financier, dans ses conclusions du 6 mai 2014, a constaté que le comptable n'a produit ni les commandements de payer qu'il aurait envoyés en 2006, 2008 et 2010, ni les oppositions à tiers détenteurs ; qu'il a fourni un accusé de réception en date du 1<sup>er</sup> mars 2010, un courrier du 8 janvier 2009 mentionnant l'impossibilité de recourir à la procédure de phase comminatoire à Mayotte et une lettre du 3 août 2010 de la trésorerie générale de Mayotte refusant la prise en charge de la dépense eu égard à la modicité de la somme et au coût d'un recouvrement par voie d'huissier ; que le procureur financier conclut au manquement du comptable à ses obligations de recouvrement et de préservation de la créance, résultant du caractère tardif de ces diligences ;

Considérant que si la réalité de la tentative d'une saisie-attribution n'est pas établie, un commandement de payer a effectivement été notifié au débiteur le 2 mars 2010 ; qu'une opposition à tiers détenteur a été présentée à la Banque Postale de Limoges, laquelle a répondu le 15 septembre 2010 par la négative (avoir nul) ; que, par un courrier produit par le comptable et daté du 8 janvier 2009, l'huissier chargé de la procédure de phase comminatoire indique que cette procédure, n'étant pas applicable à Mayotte, n'a pu être mise en œuvre ; qu'un état de poursuites extérieures par voie de saisie a été adressé par le payeur départemental d'Indre-et-Loire à la trésorerie générale de Mayotte qui l'a renvoyé le 3 août 2010 en indiquant que le montant à recouvrer est trop faible eu égard au coût des actes de poursuites par voie d'huissier à Mayotte ; que, dès lors, les diligences mises en œuvre doivent être regardées comme adéquates, complètes et rapides ;

Considérant que les diligences ainsi effectuées par le comptable doivent être considérées comme suffisantes au regard de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 du 23 février 1963 ; que, par suite, il n'y a pas lieu de mettre en jeu la responsabilité de M. X... ;

**Sur la seconde charge du réquisitoire n° R/13/0068/J en date du 25 septembre 2013  
relative à l'exercice 2009**

Considérant qu'aux termes de l'article 12 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, « *Les comptables sont tenus d'exercer (...) b) - En matière de dépenses, le contrôle (...) de la validité de la créance dans les conditions prévues à l'article 13 ci-après, du caractère libératoire du règlement* » ; que l'article 13 du même décret dispose que « *En ce qui concerne la validité de la créance, le contrôle porte sur la justification du service fait et l'exactitude des calculs de liquidation ; l'intervention préalable des contrôles réglementaires et la production des justifications (...)* » ; qu'il résulte de l'application combinée des articles 37 et 47 du décret du 29 décembre 1962 que les opérations doivent être appuyées des pièces justificatives prévues par les nomenclatures établies par le ministre des finances et que, lorsque des irrégularités sont constatées, les comptables publics doivent suspendre les paiements et en informer l'ordonnateur ; qu'enfin, en application de l'annexe I de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales découlant des dispositions du décret n° 2007-450 du 25 mars 2007 (applicables au 1<sup>er</sup> mai 2007), le comptable est tenu d'exiger, s'agissant des primes et indemnités (§ 210223), les pièces suivantes : « *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 fixant le taux applicable à chaque agent.* » ;

Considérant que, par réquisitoire susvisé du 25 septembre 2013, la chambre a été saisie au motif que le comptable a procédé, fin décembre 2009, au versement d'une prime exceptionnelle de 100 euros brut au bénéfice des agents titulaires du conseil général, par des mandats émis les 17 et 24 décembre 2009, sans avoir en sa possession la délibération permettant l'octroi de cette prime ; que la seule délibération évoquant le versement d'une prime exceptionnelle n'a été votée que le 15 janvier 2010, soit postérieurement à la date de prise en charge des mandats ; que les seules pièces à l'appui des mandats étaient les arrêtés nominatifs d'attribution de la prime exceptionnelle, les sommes mentionnées sur ces derniers ne correspondant pas aux sommes réellement versées ; qu'en l'absence de la délibération de l'assemblée délibérante entérinant la création et les modalités de versement de la prime exceptionnelle, le comptable aurait dû suspendre les paiements ; qu'en omettant de suivre cette procédure et en liquidant les mandats, il aurait méconnu les dispositions des articles 12 et 13 du décret du 29 décembre 1962 ;

Considérant qu'en réponse, le comptable mis en cause et le comptable en fonction ont indiqué que la délibération du conseil général du 30 septembre 2004 fixant le régime indemnitaire des agents du conseil général, qui précise notamment les conditions d'attribution de la « prime départementale », rappelle que cette prime est fixée en respectant les montants maxima des primes de chaque cadre d'emploi, classe et grade par référence à ceux de l'Etat ; que la « prime exceptionnelle » de 100 euros versée aux titulaires à la fin de l'année 2009 n'est qu'une majoration de la prime départementale et non une nouvelle prime devant être justifiée par une délibération spécifique ; que cette majoration a été attribuée en respectant les montants maxima des primes du grade auquel l'agent appartenait ; qu'ainsi, les agents qui bénéficiaient déjà du montant maximum n'ont pas perçu cette majoration et ceux dont le montant de la prime départementale était de moins de 100 euros par rapport au montant maximum, n'ont perçu que la différence ; que la délibération du 15 janvier 2010 vise à accorder la prime exceptionnelle aux agents contractuels selon les mêmes modalités, notamment en matière de proratisation, que celles prévues pour les agents titulaires, ainsi que le précise la délibération du conseil général du 30 septembre 2004 ; qu'ils concluent que la charge est infondée ;

Considérant qu'en réponse, l'ordonnateur a indiqué que la délibération du 30 septembre 2004 organise le régime indemnitaire des agents titulaires et stagiaires de la collectivité par référence aux montants maxima de prime applicables à chacun des cadres d'emploi, respectant le principe de parité avec l'État, et que l'autorité territoriale exécute cette délibération dans ce cadre, sans pouvoir excéder les possibilités maximales ; qu'il en a été ainsi pour l'attribution de la prime exceptionnelle, octroyée aux agents ne bénéficiant pas de l'indemnité plafond, voire proratisée pour ne pas la dépasser ; que cette décision de l'exécutif s'est matérialisée par des arrêtés nominatifs pris à l'occasion de la prime de fin d'année et faisant mention expresse de la prime exceptionnelle ; que, dans une seconde réponse, l'ordonnateur a précisé que le complément de prime départementale inclut la prime exceptionnelle attribuée aux agents titulaires (prime exceptionnelle qui doit être distinguée d'une autre prime intitulée « indemnité exceptionnelle », qui ne figure pas sur la même ligne des bulletins de paie et est versée selon des modalités différentes) ; qu'il conclut que la charge est infondée ;

Considérant que, dans ses conclusions du 6 mai 2014, le procureur financier conclut au manquement du comptable à son obligation de contrôle de la validité de la créance en ce qu'il s'est abstenu de suspendre le paiement des mandats litigieux et a procédé au paiement de la prime exceptionnelle versée au personnel titulaire du Conseil général d'Indre-et-Loire au titre de l'exercice 2009 sans avoir exigé l'ensemble des pièces justificatives prévues par la réglementation ; que ce manquement résulte de ce que le Conseil général a versé à l'ensemble des agents titulaires, prioritairement, une prime forfaitaire de 100 euros brut à la seule condition de ne pas atteindre les plafonds de prime correspondant à leur grade, nonobstant leur manière de servir ; que le versement de la prime exceptionnelle, dont les modalités d'attribution dérogent à celles fixées dans le cadre de la prime départementale, a été effectué sans avoir été au préalable soumis à l'approbation des élus ; qu'à la date du paiement irrégulier, le comptable ne disposait pas de cette pièce ; que cependant, par une délibération en date du 15 janvier 2010, l'assemblée délibérante du Conseil général d'Indre-et-Loire a entendu appliquer cette prime à l'ensemble de personnel territorial ; que la proximité entre la date de paiement des mandats en litige et celle de la délibération démontre l'intention de verser cette prime ; que le préjudice financier n'est, de ce fait, pas établi ;

Considérant que le régime indemnitaire du département a été fixé par la délibération du 30 septembre 2004 qui prévoit une « *prime départementale* » dont le montant globalise les différentes primes susceptibles d'être attribuées aux agents dès lors qu'ils ont un grade et une responsabilité de fonction équivalents au sein du département ; que cette prime est fixée en respectant la nature, les conditions d'attribution et les montants maxima des primes de chaque cadre d'emploi, classe et grade définis par référence à l'État, le montant à attribuer à chaque agent étant fixé dans la limite des montants maxima des primes du grade de l'agent ; que cette prime annuelle, versée mensuellement, fait l'objet d'une régularisation en fin d'année (dénommée « *complément de prime* ») correspondant à la répartition, entre les agents, du montant restant disponible après différence entre le cumul des primes versées aux agents et le montant plafond des primes légales ; que ce complément de prime versé en décembre est calculé en fonction du grade de chaque agent, modulé en fonction de l'évaluation personnelle de l'agent et proratisé à raison de son temps de travail ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction qu'en premier lieu, la « *prime exceptionnelle de cent euros* » versée en décembre 2009 a été incluse dans le versement du « *complément de prime* » payé en fin d'année 2009, sans être individualisée sur les bulletins de paye (la ligne 3221 « *complément de prime* » inclut la prime exceptionnelle) ;

Considérant qu'en deuxième lieu, les arrêtés nominatifs d'attribution mentionnent que le complément de prime départementale versé inclut la prime exceptionnelle ; que par lettres nominatives, une première catégorie d'agents ayant obtenu un nombre suffisant de points au regard de son évaluation au titre de l'année 2009 pour recevoir le complément de prime départementale a été informée qu'elle ne pouvait percevoir la prime exceptionnelle du fait que la prime départementale déjà versée au cours de l'exercice 2009 atteignait le montant maximum individuel autorisé ; qu'une deuxième catégorie d'agents ne pouvait percevoir le complément de prime en totalité parce que la prime départementale versée est proche du montant maximum autorisé ; que ces agents se sont vu allouer « *un complément représentant la différence entre le montant maximum et le montant perçu* » ; qu'une troisième catégorie d'agents a pu se trouver dans la situation de ne recevoir que la prime exceptionnelle de 100 euros ;

Considérant qu'en troisième lieu, les listes d'agents produites, mentionnant les montants versés individuellement, ainsi que les mandats montrent que la somme perçue au titre de la prime exceptionnelle n'atteint pas toujours 100 euros dans la mesure où elle a été versée dans la limite du plafond de prime par grade de l'agent ;

Considérant qu'ainsi, la prime exceptionnelle comprise dans le complément de prime, a été, comme ce dernier, calculée en fonction du grade de l'agent, modulée en fonction de son évaluation personnelle et proratisée à raison de son temps de travail ; qu'elle doit être considérée comme une majoration forfaitaire de la prime départementale, n'amenant aucun dépassement du plafond de prime individuel de l'agent ; que, dès lors, aucune délibération supplémentaire n'était nécessaire ; qu'il résulte de tout ce qui précède que le comptable ne peut être regardé comme ayant failli à ses obligations en matière de contrôle des dépenses ; que, par suite, il n'y a pas lieu de mettre en jeu la responsabilité de M. X... ;

## PAR CES MOTIFS

### ORDONNE CE QUI SUIT :

Article unique :

M. X... est déchargé de sa gestion du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au 31 décembre 2010.

Fait et jugé à la chambre régionale des comptes du Centre, Limousin, les dix sept et vingt quatre juin deux mille quatorze.

Présents : M. Pierre Rocca, président de la chambre régionale des comptes du Centre, Limousin, président de séance, M. Guy Duguépéroux, président de section, Mme Brigitte Beaucourt, présidente de section, M. Marc Tirvaudey et Mme Sonia Fontaine, premiers conseillers.

LA GREFFIÈRE

LE PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE RÉGIONALE  
DES COMPTES DU CENTRE, LIMOUSIN

Besma BLEL

Pierre ROCCA

#### Voies et délais de recours :

Article R. 242-14 du code des juridictions financières : « *Les jugements et ordonnances rendus par les chambres régionales des comptes peuvent être attaqués dans leurs dispositions définitives par la voie de l'appel devant la Cour des comptes* ».

Article R. 242-17 du code des juridictions financières : « *La requête en appel, signée par l'intéressé, doit être déposée ou adressée par lettre recommandée au greffe de la chambre régionale des comptes.*

*La requête doit contenir, à peine de nullité, l'exposé des faits et moyens, ainsi que les conclusions du requérant. Elle doit être accompagnée des documents sur lesquels elle s'appuie et d'une copie du jugement ou de l'ordonnance attaqué* ».

Article R. 242-18 du code des juridictions financières : « *L'appel doit être formé dans le délai de deux mois à compter de la notification du jugement ou de l'ordonnance (...)* ».