



SECTIONS REUNIES

Jugement n° 2018-0012

Audience publique du 5 décembre 2018
Jugement prononcé le 17 décembre 2018

COMMUNE DE GRAY

(Département de la Haute-Saône)

**CENTRE DES FINANCES PUBLIQUES
DE GRAY AUTREY**

Exercice 2016

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE,

VU le code des juridictions financières ;

VU le code général des collectivités territoriales ;

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

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 ;

VU l'arrêté du 25 juillet 2013 portant application de premier alinéa de l'article 42 du décret n° 2012-1246 relatif à la gestion budgétaire et comptable et encadrant le contrôle sélectif de la dépense ;

VU les décrets n° 91-875 du 6 septembre 1991 et n° 2002-61 du 14 janvier 2002, relatifs aux indemnités d'administration et de technicité ;

VU les lois et règlements relatifs à l'organisation, à la gestion et à la comptabilité des collectivités territoriales et de leurs établissements publics ;

VU le réquisitoire n° 2018-17 en date du 6 juillet 2018, par lequel le procureur financier a saisi la juridiction en vue de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X ..., comptable de la commune de Gray, au titre d'opérations relatives à l'exercice 2016 ;

VU les notifications dudit réquisitoire à M. X ... et au maire de la commune de Gray, dont ils ont, chacun, accusé réception le 12 juillet 2018 ;

VU les comptes rendus en qualité de comptable de la commune de Gray par M. X ..., du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2016 ;

VU les justifications produites au soutien des comptes ou communiquées au cours de l'instruction ;

VU les lettres du 14 novembre 2018 informant les parties de la tenue, le 5 décembre 2018, de l'audience publique ;

VU le rapport de M. Antoine Desfretier, premier conseiller ;

VU les conclusions du procureur financier ;

Ensemble les pièces à l'appui ;

Après avoir entendu en audience publique le rapport de M. Antoine Desfretier, premier conseiller, et les conclusions de M. Jérôme Dossi, procureur financier ; M. X ... et le maire de la commune de Gray, informés de l'audience, n'étant ni présents ni représentés ;

Après avoir entendu en délibéré hors la présence du rapporteur et du procureur financier, M. Nicolas Bonneau, premier conseiller, réviseur, en ses observations ;

Sur la responsabilité du comptable

ATTENDU qu'en application de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisé, « *Les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer en matière (...) de dépenses (...). La responsabilité personnelle et pécuniaire prévue ci-dessus se trouve engagée dès lors (...) qu'une dépense a été irrégulièrement payée (...)* » ; que les articles 19 et 20 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 susvisé imposent au comptable de vérifier la validité des dettes dont le paiement est sollicité ;

ATTENDU que, pour apprécier la validité des dettes, les comptables doivent notamment exercer leur contrôle sur la production des justifications ; qu'à ce titre, il leur revient d'apprécier si les pièces fournies présentent un caractère suffisant pour justifier la dépense engagée ; que pour établir ce caractère suffisant, il leur appartient de vérifier, en premier lieu, si l'ensemble des pièces requises au titre de la nomenclature comptable applicable leur a été fourni 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 lorsque les pièces justificatives fournies sont insuffisantes pour établir la validité de la dette, il appartient aux comptables de suspendre le paiement jusqu'à ce que l'ordonnateur leur ait produit les justifications nécessaires ;

ATTENDU que selon le dernier alinéa de l'article L. 1617-3 du code général des collectivités territoriales : « *La liste des pièces justificatives que le comptable peut exiger avant de procéder au paiement est fixée par décret* » ; qu'aux termes de l'article D. 1617-19 du même code dans sa rédaction applicable au litige : « *Avant de procéder au paiement d'une dépense ne faisant pas l'objet d'un ordre de réquisition, les comptables des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics (...) ne doivent exiger que les pièces justificatives prévues pour la dépense correspondante dans la liste définie à l'annexe I du présent code et établie conformément à celle-ci* » ; que la liste des pièces justificatives figurant à l'annexe I du code général des collectivités territoriales était, à la date des paiements litigieux, fixée par le décret n° 2016-33 du 20 janvier 2016, dont la rubrique 210223 prévoit que, pour les paiements des primes et indemnités, le comptable public doit disposer d'une décision de l'assemblée délibérante fixant la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités ainsi que d'une décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination fixant le taux applicable à chaque agent ;

Sur la présomption de charge unique

ATTENDU que par le réquisitoire susvisé du 6 juillet 2018, le procureur financier a soulevé à l'encontre de M. X ..., comptable de la commune de Gray, une présomption de charge d'un montant total de 2 371,80 € correspondant au paiement mensuel d'une indemnité d'administration et de technicité (IAT) à M. Y ..., agent titulaire au grade de rédacteur, échelon 10, indice brut 488, de janvier à juin 2016, puis rédacteur principal de 2^{ème} classe, échelon 9, indice brut 500, de juillet à décembre 2016, alors que la délibération du conseil municipal du 17 mai 2004 prévoit que l'IAT peut être attribuée à un « rédacteur territorial jusqu'à l'indice brut 380 » ; que ces versements, établis par les bulletins de paye de la bénéficiaire, ont été réalisés par les mandats collectifs mentionnés en annexe au présent jugement ;

Sur le manquement

ATTENDU qu'il résulte de l'instruction, et qu'il n'est pas contesté, qu'au moment de la prise en charge des mandats litigieux, la comptable disposait de la délibération du 17 mai 2004 du conseil municipal prévoyant que l'IAT peut être attribuée à un « rédacteur territorial jusqu'à l'indice brut 380 », de l'arrêté du 1^{er} janvier 2016 attribuant à M. Y ... l'indemnité d'administration et de technicité, et des bulletins de paie de M. Y ... mentionnant l'indice brut 488, puis 500, de l'agent ; que constatant l'incohérence de ces pièces, elle aurait ainsi dû suspendre le paiement ;

ATTENDU qu'en manquant à son obligation de contrôle de la validité de la dette, M. X ... a méconnu les dispositions précitées des articles 19 et 20 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ; que, par ce manquement, elle a engagé sa responsabilité personnelle et pécuniaire au titre de l'exercice 2016, en application des dispositions du I de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 précitée ;

Sur le préjudice financier

ATTENDU qu'aux termes du VI de l'article 60 de la loi n° 63-156 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 arrêtée, pour chaque exercice, en tenant compte des circonstances de l'espèce. Le montant maximal de cette somme est fixé par décret en Conseil d'État en fonction du niveau des garanties mentionnées au II. / Lorsque le manquement du comptable aux obligations mentionnées au I a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné ou que, par le fait du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers ou a dû rétribuer un commis d'office pour produire les comptes, le comptable a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels la somme correspondante » ;

ATTENDU qu'un préjudice financier résulte d'une perte provoquée par une opération de décaissement ou un défaut de recouvrement d'une recette, donnant lieu à une constatation dans la comptabilité de l'organisme et se traduisant par un appauvrissement patrimonial de la personne publique non recherché par cette dernière ;

ATTENDU que, dans sa réponse, la comptable fait valoir que l'existence de l'arrêté d'attribution de l'IAT à M. Y ... était selon elle suffisante pour attester la volonté de la collectivité d'attribuer cette indemnité ; que l'ordonnateur fait pour sa part valoir que la commune n'aurait pas subi de préjudice financier dans la mesure où les sommes versées correspondent à la récompense des missions effectuées par l'agent décidée par la collectivité ; que toutefois, le constat de l'existence d'un préjudice financier, au sens des dispositions précitées, relève de la seule appréciation du juge des comptes, lequel n'est pas lié par le point de vue des parties ;

ATTENDU que la volonté de l'assemblée délibérante, seule compétente pour décider du régime indemnitaire des agents de la collectivité et, par suite, faire naître à l'égard de la commune une obligation pécuniaire en la matière, ne saurait être présumée en l'absence de délibération en ce sens ; que, par suite, le comptable ne saurait utilement se prévaloir de l'existence d'un arrêté individuel d'attribution pour fonder en droit le versement d'une indemnité d'administration et de technicité à un agent ayant un indice supérieur à 380 ; qu'ainsi, et alors même que la réalité du service fait n'est pas contestée, les sommes versés à ce titre à M. Y ... n'étaient pas dues ; que leur paiement a, du seul fait de leur caractère indu, entraîné un préjudice financier pour la collectivité ;

ATTENDU que si le comptable avait tiré les conséquences adéquates de ses contrôles, le paiement des indemnités indues aurait été suspendu ; qu'est ainsi établi un lien de causalité entre son manquement et le préjudice financier subi par la commune de Gray ;

Sur le débet

ATTENDU qu'aux termes de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, « *lorsque le manquement du comptable a causé un préjudice financier à l'organisme concerné, le comptable a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels la somme correspondante* » ; qu'ainsi, il y a lieu de constituer M. X ... débitrice de la commune de Gray, pour la somme de 2 371,80 € ;

ATTENDU qu'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* » ; qu'en l'espèce, cette date est le 12 juillet 2018, date de réception du réquisitoire par M. X ... ;

Sur le contrôle sélectif de la dépense

ATTENDU qu'aux termes du paragraphe IX de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, « *les comptables publics dont la responsabilité personnelle et pécuniaire a été mise en jeu peuvent obtenir du ministre chargé du budget la remise gracieuse des sommes mises à leur charge. Hormis le cas de décès du comptable ou du respect par celui-ci, sous l'appréciation du juge des comptes, des règles de contrôle sélectif des dépenses, une 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 (...)* » ;

ATTENDU qu'aux termes de l'article 1^{er} de l'arrêté du 25 juillet 2013 susvisé, « *Le comptable public établit un plan de contrôle hiérarchisé des ordres de payer qui distingue : / 1° Les catégories de dépenses soumises, a priori, à l'ensemble des contrôles définis par les articles 19 et 20 du décret susvisé ; / 2° Les catégories de dépenses soumises, a priori ou a posteriori, à tout ou partie des contrôles définis par les articles 19 et 20 du décret susvisé* » ;

ATTENDU qu'appelé à produire le plan de contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD) des comptes de la commune de Gray, la comptable a produit le plan validé pour l'exercice 2016 ; que ce plan prévoit que la comptable devait notamment examiner le paiement des IAT au mois de novembre 2016 ;

ATTENDU que M. Y ... a bénéficié d'IAT chaque mois de janvier à décembre 2016 inclus ; que le respect du CHD aurait dû conduire le comptable à constater l'incohérence des pièces justificatives et à suspendre le paiement de l'IAT en cause au plus tard en novembre 2016 ;

ATTENDU que pour l'application des dispositions du second alinéa du paragraphe IX de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, le montant du cautionnement constitué par M. X ... au titre de l'exercice 2016 pour lequel elle est constituée débitrice, s'élève à 151 000 € ;

ATTENDU que, hormis le cas de décès du comptable public ou du respect par celui-ci, sous l'appréciation du juge des comptes, des règles de contrôle sélectif des dépenses, aucune remise gracieuse totale n'est possible ; que le ministre chargé du budget est alors tenu de laisser à la charge du comptable, pour chaque manquement commis par celui-ci, une somme au moins égale au double de la somme mentionnée au deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 cité ci-dessus ; qu'en l'espèce ce montant s'élève à 453 € ;

PAR CES MOTIFS,

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Il y a lieu de mettre en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X ... au titre de la charge soulevée à son encontre.

Article 2 : M. X ... est constituée débitrice de la commune de Gray pour la somme de deux mille trois cent soixante-et-onze euros et quatre-vingt centimes (2 371,80 €) au titre de l'exercice 2016 ; cette somme est augmentée des intérêts de droit à compter du 12 juillet 2018.

Article 3 : Le montant de la remise gracieuse qui pourra être accordée à M. X ..., au titre de ce débet, devra comporter un laissé à charge qui ne pourra être inférieur à quatre cent cinquante-trois euros (453 €) correspondant à trois millièmes de son cautionnement.

Article 4 : Il est sursis à la décharge de M. X ... pour sa gestion du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2016 jusqu'à la constatation de l'apurement du débet prononcé à son encontre.

Fait et jugé à la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté, en formation de sections réunies.

M. Nicolas ONIMUS, président de séance, président de section,
M. Frédéric GUTHMANN, président de section,
M. Vladimir DOLIQUE, premier conseiller,
M. Nicolas BONNEAU, premier conseiller, réviseur,
Mme Julie MAILLARD, première conseillère.

Signé : Jean-Michel PERRIN, greffier et Nicolas ONIMUS, président de séance, président de section de la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté.

Collationné, certifié conforme à la minute déposée au greffe de la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté.

Le secrétaire général

Stéphane PELTIER

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.

Voies et délais de recours

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 faire l'objet d'un appel devant la Cour des comptes, dans le délai de deux mois à compter de leur notification, selon les modalités prévues aux articles R. 242-22 à R. 242-24 du même code.

ANNEXE

Jugement n° 2018-0012 – Audience publique du 5 décembre 2018

<i>N° de mandats</i>	<i>Bordereaux</i>	<i>Dates d'émission</i>
127	8	20/01/2016
404	30	18/02/2016
674	47	18/03/2016
963	73	19/04/2016
1119	85	12/05/2016
1385	100	13/06/2016
1633	124	18/07/2016
1915	142	17/08/2016
2086	158	12/09/2016
2426	190	19/10/2016
2660	208	16/11/2016
2931	231	14/12/2016