



Jugement n° 2018-0014

Audience publique du 18 octobre 2018

Jugement prononcé le 16 novembre 2018

Commune de Saint-Pierre-des-Corps

Indre-et-Loire

037 039 233

Exercice 2015

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LA CHAMBRE,

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 modifié ;

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

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 arrêtés n° 2017-12 du 6 juin 2017 et n° 2018-06 du 9 août 2018 de la présidente de la chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire ;

Vu le réquisitoire du ministère public n° R/18/032/REQ du 2 mai 2018 ;

Vu les comptes rendus en qualité de comptable de la commune de Saint-Pierre-des-Corps par M. X, du 1^{er} janvier au 31 décembre 2015 ;

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

Vu l'ensemble des pièces du dossier ;

Vu le rapport n° 2018-0079 de Mme Morgane Coguic, conseillère, communiqué au ministère public le 2 août 2018 ;

Vu les conclusions n° C/18/070/JAFJ du 29 août 2018 du procureur financier ;

Après avoir entendu lors de l'audience publique du 18 octobre 2018 Mme Morgane Coguic, conseillère, en son rapport et Mme Cécile Daussin Charpantier, procureur financier, en ses conclusions, les autres parties, dûment avisées de la tenue de l'audience n'étant ni présentes ni représentées ;

Après avoir entendu, en délibéré, Mme Mélanie Palis De Koninck, première conseillère réviseure, en ses observations ;

Sur la présomption de charge unique soulevée à l'encontre de M. X, au titre de l'exercice 2015

1- Sur le rappel du réquisitoire

ATTENDU que par réquisitoire susvisé du 2 mai 2018, le procureur financier a saisi la chambre régionale des comptes aux fins de statuer sur la responsabilité encourue par M. X comptable de la commune de Saint-Pierre-des-Corps ; qu'il a estimé que sa responsabilité personnelle et pécuniaire pouvait être mise en jeu à hauteur de 3 645,18 € au titre de l'exercice 2015 pour avoir, par mandat collectif n° 7177 du 15 décembre 2015, réglé des indemnités d'astreinte à divers agents, au vu d'une délibération imprécise et en l'absence d'un état liquidatif joint au mandat de paiement précité ;

2- Sur le manquement du comptable à ses obligations

- Sur le droit applicable

ATTENDU qu'en application de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisé, 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 leur responsabilité personnelle et pécuniaire se trouve engagée dès lors qu'une dépense a été irrégulièrement payée ;

ATTENDU qu'en application de l'article 19 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, « *le comptable est tenu d'exercer le contrôle (...) de la validité de la dette dans les conditions prévues à l'article 20 (...)* » ; que l'article 20 du même décret précise que « *le contrôle des comptes publics sur la validité de la dette porte sur : (...) 2° L'exactitude de la liquidation (...) 5° La production des pièces justificatives (...)* » ;

ATTENDU que l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales dispose que, « *avant de procéder au paiement d'une dépense ne faisant pas l'objet d'un ordre de réquisition, les comptables publics des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des associations syndicales de propriétaires ne doivent exiger que les pièces justificatives prévues pour la dépense correspondante dans la liste définie à l'annexe I du présent code* » ; que cette annexe, constitutive de la nomenclature des pièces justificatives des paiements des collectivités

locales, comporte une rubrique 210225 “*Astreintes et permanences*” qui exige pour la justification du paiement des astreintes les pièces suivantes : « 1 – *délibération déterminant les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes ou à des permanences, la liste des emplois concernés¹, les modalités de leur organisation et, le cas échéant, le montant des crédits budgétaires alloué à cet effet², 2 – le cas échéant, état des crédits alloués aux astreintes ou permanences consommés², 3 – État liquidatif, précisant l’emploi de l’agent, la période d’astreinte ou de permanence, le taux applicable et, le cas échéant, le nombre d’heures d’intervention réalisées pendant la période d’astreinte » ;*

- Sur les éléments de fait

ATTENDU que par mandat collectif n° 7177 du 15 décembre 2015, M. X a réglé des indemnités d’astreinte à divers agents, récapitulées comme suit, pour un montant total de 3 645,18 € ;

Grade	Filière	Code	Montant
Adjoint technique principal	Technique	511R	32,52
		511N	149,48
Ingénieur principal	Technique	511N	74,74
Adjoint technique 1 ^{ère} classe	Technique	511R	8,13
Adjoint technique 1 ^{ère} classe	Technique	511R	24,39
Adjoint technique principal 2 ^{ème} classe	Technique	511R	16,26
		511N	149,48
Adjoint technique 2 ^{ème} classe	Technique	511N	149,48
Technicien principal 1 ^{ère} classe	Technique	511N	149,48
Adjoint technique principal 1 ^{ère} classe	Technique	511R	48,78
		511N	149,48
Adjoint technique principal 1 ^{ère} classe	Technique	511R	8,13
		511N	149,48
Adjoint technique principal 2 ^{ème} classe	Technique	514N	43,38
		511N	149,48
Adjoint technique principal 2 ^{ème} classe	Technique	511R	8,13
		511N	149,48
Adjoint technique 2 ^{ème} classe	Technique	511R	8,13
		511N	149,48
Directeur des services techniques	Technique	511N	74,74
Adjoint technique 1 ^{ère} classe	Technique	511R	16,26
Adjoint technique 2 ^{ème} classe	Technique	511R	8,13
Adjoint technique principal 2 ^{ème} classe	Technique	511R	8,13
		511N	298,96
Adjoint technique 1 ^{ère} classe	Technique	511R	8,13
		511N	149,48
Adjoint technique 2 ^{ème} classe	Technique	511N	149,48
Attaché principal	Administrative Directeur vie sociale	511N	74,74
Adjoint d’animation 2 ^{ème} classe	Animation	511N	448,44
Brigadier Chef principal	Police municipale	514N	43,38
		511N	747,40
TOTAL des indemnités d’astreinte versées par mandat collectif n° 7177			3 645,18

¹ Y compris les emplois d’encadrement de la filière technique relevant des astreintes de décision.

² Lorsque l’assemblée délibérante confie le choix du mode de dédommagement des astreintes ou des permanences à l’exécutif.

ATTENDU, d'une part, qu'était jointe au mandat une délibération du conseil municipal du 23 janvier 2006 fixant la liste des emplois concernés par les astreintes ; que, toutefois, celle-ci ne détermine pas les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes ni les modalités de leur organisation comme l'exige la nomenclature des pièces justificatives ; que, de surcroît, deux emplois occupés par des agents ayant perçu une indemnité ne figurent pas dans cette délibération ;

ATTENDU, d'autre part, qu'aucun état liquidatif précisant, pour chaque agent, son emploi, la période d'astreinte, le taux applicable et, le cas échéant, le nombre d'heures d'intervention réalisées pendant la période d'astreinte n'était joint au mandat de paiement ;

- Sur les réponses des parties

ATTENDU que ni le comptable ni l'ordonnateur n'ont apporté de réponse complémentaire relative au manquement soulevé par le réquisitoire susvisé ;

ATTENDU que la force majeure n'est pas invoquée par les parties et ne ressort pas davantage des éléments de l'instruction ;

- Sur l'application du droit au cas d'espèce

ATTENDU que, pour apprécier la validité des créances, 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 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 ; qu'enfin, lorsque les pièces justificatives fournies sont imprécises ou insuffisantes pour établir la validité de la créance, il appartient aux comptables de suspendre le paiement jusqu'à ce que l'ordonnateur leur ait produit les justifications nécessaires ;

ATTENDU qu'il est en revanche rappelé, dans l'instruction codificatrice des pièces justificatives de la dépense dans le secteur local, que la nomenclature définie pour l'application de l'article D. 1617-19 du CGCT présente un « *caractère obligatoire* » ; que cette liste « *constitue donc, pour les dépenses qu'elle référence, à la fois le minimum et le maximum exigibles par le comptable* » ; qu'elle est « *opposable aux ordonnateurs, aux comptables et au juge des comptes* » ; que « *les comptables doivent exiger toutes les pièces prévues par la nomenclature et uniquement ces pièces* » ; que « *cette règle est d'application stricte et ne souffre aucune exception* » ; qu'il y est en outre indiqué que « *les collectivités et établissements publics locaux ne peuvent décider de s'affranchir de la nomenclature en supprimant expressément la production de certaines pièces* » ni « *substituer, de leur propre chef ou en application d'une délibération ou d'un contrat par exemple, des justifications particulières autres que celles qui sont définies par la nomenclature* » ;

ATTENDU qu'il résulte de l'instruction qu'à la date du paiement en cause, le comptable ne disposait pas de l'ensemble des pièces justificatives requises par la réglementation lui permettant de vérifier l'exactitude de la liquidation de la dépense ; qu'à ce titre, la production d'un protocole d'accord « *relatif à l'astreinte annuelle* » signé en 1998 avec l'une des

organisations syndicales, ne saurait pallier l'absence des pièces prévues par la nomenclature, à savoir une délibération précise et un état liquidatif ; qu'il appartenait dès lors au comptable de suspendre le paiement des indemnités jusqu'à ce que l'ordonnateur ait produit les justifications nécessaires à leur paiement, conformément à l'article 38 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 susvisé ; qu'il a donc manqué à son obligation de contrôle de la validité de la créance telle que définie par l'article 20 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique précité ;

ATTENDU qu'il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de mettre en jeu la responsabilité de M. X, comptable de la commune de Saint-Pierre-des-Corps, au titre de sa gestion des comptes de 2015 ;

3- Sur l'existence d'un préjudice financier

ATTENDU qu'aux termes du paragraphe VI de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée : « (...) *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 le comptable ne conteste pas l'existence d'un préjudice financier ;

ATTENDU que, dans sa réponse, l'ordonnateur fait valoir que la commune n'a pas subi de préjudice financier dans la mesure où les sommes versées correspondent à des missions effectives décidées par la collectivité ; que cette affirmation ne saurait lier le juge des comptes quant au point de savoir si le manquement du comptable a ou non entraîné un préjudice financier pour l'organisme concerné ;

ATTENDU que s'il est nécessaire que le service fait soit attesté pour qu'un manquement ne soit pas considéré comme ayant causé un préjudice financier, il ne suffit pas qu'une telle attestation soit donnée par l'ordonnateur pour écarter l'existence d'un préjudice financier causé par un manquement ; que par ailleurs, l'expression de la volonté de l'ordonnateur d'attribuer des indemnités pour astreinte est une condition nécessaire mais non suffisante pour conclure à l'absence de préjudice financier ;

ATTENDU que les paiements d'indemnités d'astreinte, en l'absence d'une délibération et d'états liquidatifs répondant aux exigences de la nomenclature des pièces justificatives et permettant d'établir la validité de la dette, étaient irréguliers ; qu'une dépense irrégulièrement payée revêt un caractère indu ;

ATTENDU qu'il résulte de ce qui précède que le manquement du comptable a causé un préjudice financier à la commune de Saint-Pierre-des-Corps ;

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 débiteur de la commune de Saint-Pierre-des-Corps, pour la somme de 3 645,18 € ;

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 18 mai 2018, date de réception du réquisitoire par M. X ;

4- 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 Saint-Pierre-des-Corps, le comptable a produit le plan validé de l'exercice 2015 ; qu'il soutient que ce plan ne prévoyait pas le contrôle des indemnités d'astreinte ;

ATTENDU qu'il ressort de l'examen de ce document que le paiement des indemnités d'astreinte n'entrait pas dans le champ du plan de contrôle sélectif des dépenses ; que dès lors le comptable aurait dû opérer un contrôle *a priori* et exhaustif du mandat en cause ;

ATTENDU qu'il résulte de ce qui précède qu'en l'absence de respect du plan de CHD, l'éventuelle remise gracieuse du débet prononcé devra laisser à la charge du comptable une somme au minimum égale au double de la somme maximale visée au deuxième alinéa du IX de l'article 60 de la loi de finances de 1963 modifié, soit 531 € ;

**PAR CES MOTIFS,
ORDONNE CE QUI SUIT :**

Article 1^{er} : M. X est constitué débiteur de la commune de Saint-Pierre-des-Corps pour la somme de trois mille six cent quarante-cinq euros et dix-huit centimes (3 645,18 €), augmentée des intérêts de droit à compter du 18 mai 2018, au titre de l'exercice 2015.

Article 2 : 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 2015, pour lequel il est constitué débiteur par l'article 1^{er} du présent jugement, s'élève à 177 000 euros. En conséquence, 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 cinq cent trente et un euros (531 €) correspondant à trois millièmes de son cautionnement.

Article 3 : Il est sursis à la décharge de M. X pour sa gestion du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2015 jusqu'à la constatation de l'apurement du débet prononcé à son encontre.

Après avoir délibéré, hors la présence du rapporteur et du procureur financier.

Fait et jugé par Mme Annick Nenquin, première conseillère, présidente de séance, MM. Olivier Cuny et Jean-Claude Meftah, premiers conseillers et Mmes Mélanie Palis De Koninck et Emmanuelle Borel, premières conseillères.

En présence de Mme Besma Blel, greffière de séance.

La greffière

La présidente de séance, première conseillère de
la chambre régionale des comptes du
Centre-Val de Loire

Besma Blel

Annick Nenquin

En conséquence, la République 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 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 être frappés d'appel devant la Cour des comptes dans le délai de deux mois à compter de la 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