



Jugement n° 2022-0005

RÉGION RÉUNION

Audience publique du 29 novembre 2022

Poste comptable : paierie régionale  
Réunion

Prononcé du 21 décembre 2022

Exercices : 2016 à 2019

République Française  
Au nom du peuple français

La chambre,

Vu le réquisitoire n° 21/003 en date du 12 août 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 de la région Réunion au titre d'opérations relatives aux exercices 2016 à 2019, notifié le 15 avril 2022 au comptable concerné ;

Vu les comptes rendus en qualité de comptable de la région Réunion pour les exercices 2016 à 2019, par M. X ;

Vu les justifications produites au soutien des comptes en jugement ;

Vu le code général des collectivités territoriales (CGCT) ;

Vu le code des juridictions financières (CJF) ;

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

Vu les lois et règlements relatifs à la comptabilité des régions ;

Vu la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

Vu le décret n° 49-55 du 11 janvier 1949 modifié complétant le régime de rémunération des fonctionnaires de l'Etat en service dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique et de La Réunion ;

Vu le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales ;

Vu le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) ;

Vu le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 modifié fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État ;

Vu le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) ;

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 dans sa rédaction issue de l'article 90 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 ;

Vu l'arrêté du 3 juillet 2006 modifié fixant les taux des indemnités de missions prévues à l'article 3 du décret n° 2006-781 susvisé ;

Vu l'arrêté du 25 juillet 2013 portant application du premier alinéa de l'article 42 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;

Vu la circulaire NOR LBLB0210023C du 11 octobre 2002 relative au nouveau régime indemnitaire des heures et travaux supplémentaires dans la fonction publique territoriale ;

Vu le rapport de M. Taha Bangui, premier conseiller, magistrat chargé de l'instruction ;

Vu les conclusions du procureur financier ;

Vu les pièces du dossier, y compris les courriels et pièces justificatives adressés par le comptable le 29 novembre 2022, postérieurement au dépôt du rapport d'instruction ;

Entendus lors de l'audience publique du 29 novembre 2022, M. Taha Bangui, premier conseiller, en son rapport, M. Didier Herry, procureur financier, en ses conclusions et M. X, comptable, présent par visioconférence et ayant eu la parole en dernier ; Mme Y, ordonnateur en fonction, dûment informée de l'audience, n'étant ni présente ni représentée ;

Entendue en délibéré Mme Sophie Vosgien, première conseillère, réviseure, en ses observations ;

### **Sur la présomption de charge n° 1, soulevée à l'encontre de M. X au titre de l'exercice 2019 :**

Attendu que, par le réquisitoire susvisé, le procureur financier a saisi la chambre régionale des comptes de La Réunion, de la responsabilité encourue par M. X, pour le paiement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires aux agents de catégorie B de la région Réunion, pour un montant total de 138 728,52 € au titre de l'année 2019, sans disposer de délibération fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires pour les agents de catégorie B ;

### **Sur l'existence d'un manquement du comptable à ses obligations**

Attendu qu'aux termes du deuxième alinéa du I de l'article 60 de la loi du 23 février 1963, « *les comptables publics 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 l'article 18 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique précise que les comptables publics sont seuls chargés du paiement des dépenses sur ordre émanant des ordonnateurs ; que les contrôles mis à leur charge sont énumérés limitativement aux articles 19 et 20 de ce décret et portent sur l'exacte imputation des dépenses au regard des règles relatives à la spécialité des crédits, la disponibilité des crédits, la validité de la dette, le caractère libératoire du paiement et la qualité de l'ordonnateur ; que, s'agissant de la validité de la dette, le contrôle porte notamment sur la justification du service fait, l'exactitude de la liquidation, l'intervention des contrôles préalables prescrits par la réglementation, la production des pièces justificatives et l'application des règles de prescription et de déchéance ;

Attendu que, dans le cadre du contrôle de la validité de la dette, il appartient au comptable public de vérifier, en premier lieu, si l'ensemble des pièces requises au titre de la nomenclature comptable applicable lui a été fourni et, en deuxième lieu, si ces pièces sont, d'une part, complètes et précises et, 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 les pièces justificatives fournies sont insuffisantes pour établir la validité de la dette, il appartient au comptable de suspendre le paiement jusqu'à ce que l'ordonnateur lui ait produit les justifications ou les attestations nécessaires ;

Attendu que la sous-rubrique 210224 de l'annexe I du CGCT, consacrée aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), prévoit la production au comptable des pièces suivantes : « 1. *délibération fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires* ; 2. *état liquidatif précisant pour chaque agent, par mois et par taux d'indemnisation le nombre d'heures effectuées* ; 3. *le cas échéant, décision justifiant le dépassement du contingent mensuel autorisé* » ;

Attendu que le payeur régional a procédé en 2019 au paiement d'indemnités au titre d'heures supplémentaires, dites IHTS, au bénéfice de 42 agents de catégorie B, titulaires et non titulaires, par les mandats collectifs figurant aux bordereaux n° 227 à 230 (21 janvier 2019), n° 1039 (21 février 2019), n° 1597 (21 mars 2019), n° 2294 (23 avril 2019), n° 2866 (17 mai 2019), n° 3692 (19 juin 2019), n° 4673 (18 juillet 2019), n° 5506 (21 août 2019), n° 6374 (20 septembre 2019), n° 7274 et 7279 (22 octobre 2019), n° 8016 à 8019 (19 novembre 2019) et n° 9232 (12 décembre 2019) ;

Attendu que les paiements litigieux s'appuient sur une délibération de l'assemblée plénière du conseil régional n° DRH/20040042 du 22 décembre 2004, par laquelle la région a décidé notamment « *d'adopter les termes du rapport [n° DRH/20040042 du président du conseil régional]* » et « *d'appliquer, selon le principe de parité avec la fonction publique de l'État, au personnel titulaire et non titulaire de la Région* » des textes relatifs au régime indemnitaire parmi lesquels le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux IHTS expressément visé ; que la délibération précise que « *les Indemnités Horaires pour Travaux Supplémentaires (IHTS) peuvent être versées aux agents de catégorie C de la Région dès lors qu'ils effectuent des travaux supplémentaires à la demande de leur supérieur hiérarchique dans la limite des quotas réglementaires. (...)* » ; qu'ainsi formulée, cette délibération ne prévoit pas le versement d'IHTS au bénéfice d'agents de catégorie B ;

Attendu que le comptable reconnaît qu'il n'existe pas d'autre délibération fondant le paiement d'IHTS en 2019 au profit d'agents de catégorie B et que, s'il soutient que ces indemnités ne faisaient pas partie des thèmes de contrôle fixés dans le plan de contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD) concernant la paye pour l'exercice 2019, cette circonstance est sans incidence sur l'appréciation de l'existence d'un manquement par le juge des comptes ; que le comptable a également fait valoir les circonstances d'exercice de ses fonctions, notamment les moyens humains alloués au poste comptable, qualifiés de modestes, pour un effectif net de 4,8 agents, au regard des 3 000 payés d'agents de la région à traiter, d'un nombre de mandats payés en 2019, supérieurs à 35 000 selon lui, et du volume du budget de plus d'un milliard d'euros ; que toutefois, ces éléments, qui ne sauraient caractériser l'existence d'un cas de force majeure, au demeurant non expressément invoqué par le comptable, ne sont pas de nature à l'exonérer de sa responsabilité ;

Attendu qu'il résulte de ce qui précède qu'en procédant en 2019 au paiement d'IHTS à des agents de catégorie B de la région Réunion en l'absence des pièces justificatives prévues par la réglementation, M. X a manqué aux obligations qui lui incombent en matière de contrôle de la validité de la dette prévues par le décret susvisé du 7 novembre 2012 ; que par suite, sa responsabilité personnelle et pécuniaire est engagée en application des dispositions de l'article 60-I de la loi du 23 février 1963 ;

### **Sur l'existence d'un préjudice financier et d'un lien de causalité avec le manquement**

Attendu que, selon 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 ministre dont relève le comptable, le ministre chargé du budget ou le juge des comptes dans les conditions qui suivent* » ; que « *lorsque le manquement du comptable 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* » ;

Attendu qu'un préjudice financier résulte notamment du paiement d'une dépense indue donnant lieu à une constatation dans la comptabilité de l'organisme et se traduisant par un appauvrissement patrimonial de la personne publique ;

Attendu que, pour déterminer si le paiement irrégulier d'une dépense par un comptable public a causé un préjudice financier à la collectivité concernée, 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 effectivement pas due ; que le manquement du comptable à l'obligation de contrôle de la production des pièces justificatives requises est réputé comme n'ayant, en principe, pas causé un préjudice financier à la collectivité concernée lorsqu'il est établi 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 exposer cette dépense et, le cas échéant, que le service a été fait ;

Attendu que, dans ses écritures, le comptable soutient que le manquement n'a causé aucun préjudice financier à la collectivité dans la mesure où ces agents de catégorie B ont réellement effectué des heures supplémentaires, selon les états détaillés visés par leur responsable hiérarchique et validés par leur directeur ; que leur non-paiement aurait provoqué un enrichissement sans cause pour la collectivité, source de risques contentieux qui auraient pu être engagés par les agents pour réclamer le paiement de ces sommes et qu'il n'existe pas de lien de causalité entre le manquement reproché et le préjudice invoqué ;

Attendu que la signature électronique des bordereaux de mandats par l'ordonnateur emporte certification du service fait, conformément aux dispositions de l'article D. 1617-23 du CGCT ; que, toutefois, si cette circonstance est de nature à établir l'existence d'un service fait et la volonté de l'ordonnateur d'exposer les dépenses litigieuses, en l'absence de toute délibération de l'assemblée délibérante instituant des IHTS aux agents de catégorie B, le paiement de celles-ci est dépourvu de fondement juridique et, par suite, indu ; que, dès lors les trois conditions cumulatives fixées par le juge administratif pour écarter l'existence d'un préjudice financier ne sont pas réunies en l'espèce ;

Attendu qu'en vertu du décret n° 2012-1246 précité le comptable public, seul chargé du paiement des dépenses, est tenu d'exercer les contrôles qui lui sont assignés ; qu'ainsi, le lien de causalité entre le manquement du comptable et le préjudice financier subi par la collectivité est établi du seul fait que des dépenses ont été irrégulièrement payées au motif que le comptable n'a pas effectué les contrôles qui lui incombent ;

Attendu que, si le montant retenu dans le réquisitoire s'établit à 138 728,52 €, les dépenses exposées au titre des IHTS *stricto sensu* s'établissent à 123 675,16 €, l'écart de 14 053,36 € entre ces deux montants correspondant à l'application d'une indexation sur lesdites indemnités ; que, par suite, il y a lieu de constituer M. X débiteur de la région Réunion à hauteur de 123 675,16 € ;

Attendu qu'aux termes du paragraphe VIII de l'article 60 de la loi de finances pour 1963, « *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* », soit la date de notification au comptable du réquisitoire ; qu'en l'espèce, celle-ci est intervenue le 15 avril 2022 ;

### **Sur le contrôle sélectif des dépenses**

Attendu qu'aux termes du paragraphe IX de l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963 précitée, « *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 de respect par celui-ci, sous l'appréciation du juge des comptes, des règles de contrôle sélectif des dépenses, aucune remise gracieuse totale ne peut être accordée au comptable public [...], 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 » ; qu'aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 10 décembre 2012 portant application du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963, « la somme maximale pouvant être mise à la charge du comptable [...] est fixée à un millième et demi du montant du cautionnement prévu pour le poste comptable considéré » ;*

*Attendu que l'article 42 du décret susvisé du 7 novembre 2012 dispose que « le comptable public peut opérer les contrôles définis au 2° de l'article 19 et à l'article 20 de manière hiérarchisée, en fonction des caractéristiques des opérations relevant de la compétence des ordonnateurs et de son appréciation des risques afférents à celles-ci. À cet effet, il adapte l'intensité, la périodicité et le périmètre de ses contrôles en se conformant à un plan de contrôle établi suivant les règles fixées par arrêté du ministre chargé du budget [...] » ;*

Attendu qu'en premier lieu, le comptable ne peut utilement se prévaloir du calendrier de contrôle de la paie de l'exercice 2021, dans lequel ne figurait pas le contrôle des IHTS dès lors que celui-ci n'était pas applicable sur l'exercice concerné par la charge ; que le comptable a également produit un calendrier annuel de contrôle de la paie pour l'exercice 2019, validé par la direction régionale des finances publiques (DRFiP) le 28 janvier 2019, qui ne prévoit pas le contrôle des IHTS et comporte une mention selon laquelle les autres éléments relatifs à la paie, non mentionnés, ne donnent lieu à aucun contrôle pour l'exercice 2019 ; qu'en conséquence, avant la validation de ce plan de contrôle le 28 janvier 2019, le comptable était réputé exercer un contrôle exhaustif de toutes les dépenses de paie, alors même que sa transmission à la DRFiP serait intervenue plus tôt, notamment pendant la période de vacances scolaires ;

Attendu que le fait qu'aucun des agents concernés par la charge n'aurait été retenu dans l'échantillon de contrôle établi par le comptable au titre des nouveaux entrants et sortants dans le cadre du plan de contrôle valable à compter du 28 janvier 2019 est sans incidence, dans la mesure où les premiers mandats visés par le réquisitoire, émis le 21 janvier 2019, et pris en charge, selon les précisions du comptable à l'audience, aux alentours du 22 ou 23 janvier suivant, soit antérieurement à la date d'entrée en vigueur du plan de contrôle, auraient dû faire l'objet d'un contrôle exhaustif des éléments de paie, incluant les IHTS ; qu'en l'espèce des paiements d'IHTS sont intervenus sur la paie du mois de janvier 2019 pour 26 des agents concernés par la charge ; que le comptable aurait pu, au titre du contrôle exhaustif de la paie qui lui incombait alors, s'apercevoir de l'absence des pièces justificatives requises pour lui permettre d'effectuer le contrôle de la validité de la dette et suspendre les paiements concernés dans l'attente de la production de celles-ci par l'ordonnateur ; qu'à défaut, il n'a pas respecté les règles du contrôle sélectif de la dépense ;

Attendu que, s'agissant d'un manquement constitué de plusieurs paiements récurrents, si l'obligation de contrôle ne concernait que certains paiements, il convient de retenir que le comptable n'a pas respecté les règles du contrôle sélectif de la dépense pour l'ensemble des paiements, et non pour certains d'entre eux seulement ; que, par suite, la remise gracieuse susceptible d'être accordée par le ministre chargé du budget ne pourra avoir pour effet de laisser à la charge du comptable une somme inférieure à trois pour mille du cautionnement lié au poste comptable, soit une somme de 540 € au titre de la charge n° 1 ;

### **Sur la présomption de charge n° 2 soulevée à l'encontre de M. X au titre de l'exercice 2019 :**

Attendu que, par le réquisitoire susvisé, le procureur financier a saisi la chambre régionale des comptes de La Réunion de la responsabilité encourue par M. X pour paiement, sans les pièces justificatives requises, d'une indexation des IHTS pour un montant total de 95 650,09 € sur l'exercice 2019 ;

### **Sur l'existence d'un manquement du comptable à ses obligations**

Attendu qu'aux termes du deuxième alinéa du I de l'article 60 de la loi du 23 février 1963, « *les comptes publics 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 l'article 18 du décret du 7 novembre 2012 susvisé précise que les comptables publics sont seuls chargés du paiement des dépenses sur ordre émanant des ordonnateurs ; que les contrôles mis à leur charge sont énumérés limitativement aux articles 19 et 20 de ce décret et portent sur l'exacte imputation des dépenses au regard des règles relatives à la spécialité des crédits, la disponibilité des crédits, la validité de la dette, le caractère libératoire du paiement et la qualité de l'ordonnateur ; que, s'agissant de la validité de la dette, le contrôle porte notamment sur la justification du service fait, l'exactitude de la liquidation, l'intervention des contrôles préalables prescrits par la réglementation, la production des pièces justificatives et l'application des règles de prescription et de déchéance ;

Attendu que, dans le cadre du contrôle de la validité de la dette, il appartient au comptable public de vérifier, en premier lieu, si l'ensemble des pièces requises au titre de la nomenclature comptable applicable lui a été fourni et, en deuxième lieu, si ces pièces sont, d'une part, complètes et précises et, 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 les pièces justificatives fournies sont insuffisantes pour établir la validité de la dette, il appartient au comptable de suspendre le paiement jusqu'à ce que l'ordonnateur lui ait produit les justifications ou les attestations nécessaires ;

Attendu qu'en application de l'article 2 du décret n° 49-55 du 11 janvier 1949 modifié, l'index de correction de 1,138 s'applique exclusivement au traitement indiciaire, à l'indemnité compensatrice, à l'indemnité de résidence, au supplément familial de traitement ainsi qu'à la majoration de traitement et à son complément ; que le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux IHTS ne prévoit pas davantage d'indexation de ces indemnités ; qu'en outre, la sous-rubrique 210224 de l'annexe I du CGCT, consacrée aux IHTS, prévoit notamment la production au comptable d'une « *délibération fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires* » ; qu'en l'espèce, la délibération de l'assemblée plénière du 22 décembre 2004 susvisée, instaurant des IHTS au bénéfice des agents de catégorie C de la région, ne prévoyait aucune indexation de ces indemnités ;

Attendu que, si le comptable soutient que le taux d'indexation des IHTS ne faisait pas partie des thématiques retenues dans le plan de contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD) concernant la paye pour l'exercice 2019, cette circonstance est sans incidence sur l'appréciation de l'existence d'un manquement par le juge des comptes ; qu'ainsi qu'il a été dit précédemment, les éléments invoqués par le comptable, liés aux circonstances d'exercice de ses fonctions, qui ne sauraient caractériser l'existence d'un cas de force majeure, au demeurant non expressément invoqué par celui-ci, ne sont pas de nature à l'exonérer de sa responsabilité ;

Attendu qu'il résulte de ce qui précède qu'en procédant en 2019 au paiement d'une indexation des IHTS aux agents de la région Réunion en l'absence de base légale, et *a fortiori*, des pièces justificatives prévues par la réglementation, M. X a manqué aux obligations qui lui incombent en matière de contrôle de la validité de la dette prévues par le décret susvisé du 7 novembre 2012 ; que par suite, sa responsabilité personnelle et pécuniaire est engagée en application des dispositions de l'article 60-I de la loi du 23 février 1963 ;

### **Sur l'existence d'un préjudice financier**

Attendu que, selon l'article 60 susvisé de la loi du 23 février 1963 modifiée, « *la responsabilité personnelle et pécuniaire prévue au I, est mise en jeu par le ministre dont relève le comptable, le ministre chargé du budget ou le juge des comptes dans les conditions qui suivent* » ; que

*« lorsque le manquement du comptable 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 » ;*

Attendu qu'un préjudice financier résulte notamment, du paiement d'une dépense indue donnant lieu à une constatation dans la comptabilité de l'organisme et se traduisant par un appauvrissement patrimonial de la personne publique ;

Attendu que, pour déterminer si le paiement irrégulier d'une dépense par un comptable public a causé un préjudice financier à la collectivité concernée, 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 effectivement pas due ;

Attendu que le manquement du comptable à l'obligation de contrôle de la production des pièces justificatives requises est réputé comme n'ayant, en principe, pas causé un préjudice financier à la collectivité concernée lorsqu'il est établi 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 exposer cette dépense et, le cas échéant, que le service a été fait ;

Attendu qu'en l'absence de texte législatif ou réglementaire et, *a fortiori*, de délibération prévoyant l'indexation des IHTS, le paiement de celles-ci est dépourvu de fondement juridique et, par suite, indu ; que, dès lors les trois conditions cumulatives fixées par le juge administratif pour écarter l'existence d'un préjudice financier ne sont pas réunies en l'espèce ;

Attendu qu'en vertu du décret n° 2012-1246 précité le comptable public, seul chargé du paiement des dépenses, est tenu d'exercer les contrôles qui lui sont assignés ; qu'ainsi, le lien de causalité entre le manquement du comptable et le préjudice financier subi par la collectivité est établi du seul fait que des dépenses ont été irrégulièrement payées au motif que le comptable n'a pas effectué les contrôles qui lui incombent ; que, par suite, il y a lieu de constituer M. X débiteur de la région Réunion à hauteur de la somme de 95 650,09 € correspondant au montant brut total de l'indexation des IHTS versé en 2019 ;

Attendu qu'aux termes du paragraphe VIII de l'article 60 de la loi de finances pour 1963, *« les débets portent intérêt au taux légal à compter du premier acte de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics »*, soit la date de notification au comptable du réquisitoire ; qu'en l'espèce celle-ci est intervenue le 15 avril 2022 ;

### **Sur le contrôle sélectif des dépenses**

Attendu qu'aux termes du paragraphe IX de l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963 précitée, *« 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 de respect par celui-ci, sous l'appréciation du juge des comptes, des règles de contrôle sélectif des dépenses, aucune remise gracieuse totale ne peut être accordée au comptable public (...), 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 »* ; qu'aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 10 décembre 2012 portant application du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963, *« la somme maximale pouvant être mise à la charge du comptable (...) est fixée à un millième et demi du montant du cautionnement prévu pour le poste comptable considéré »* ;

Attendu que l'article 42 du décret susvisé du 7 novembre 2012 dispose que *« le comptable public peut opérer les contrôles définis au 2° de l'article 19 et à l'article 20 de manière hiérarchisée, en fonction des caractéristiques des opérations relevant de la compétence des ordonnateurs et de son appréciation des risques afférents à celles-ci. À cet effet, il adapte*

*l'intensité, la périodicité et le périmètre de ses contrôles en se conformant à un plan de contrôle établi suivant les règles fixées par arrêté du ministre chargé du budget (...) » ;*

Attendu que le comptable a produit un calendrier annuel de contrôle de la paie pour l'exercice 2019, validé par la DRFiP le 28 janvier 2019, qui ne prévoit pas le contrôle de l'indexation des IHTS et comporte une mention selon laquelle les autres éléments relatifs à la paie, non mentionnés, ne donnent lieu à aucun contrôle pour l'exercice 2019 ; qu'en conséquence, avant la validation de ce plan de contrôle le 28 janvier 2019, le comptable était réputé exercer un contrôle exhaustif de toutes les dépenses de paie, alors même que sa transmission à la DRFiP serait intervenue plus tôt, notamment pendant la période de vacances scolaires ;

Attendu que le fait qu'un des agents concernés par la charge, M. Z, n'ait pas perçu d'indexation sur des IHTS en janvier 2019 est sans incidence dans la mesure où, comme indiqué précédemment, des paiements d'indexation d'IHTS sont intervenus sur la paie du mois de janvier 2019 pour 26 des agents concernés par la charge ; que ces premiers mandats visés par le réquisitoire, émis le 21 janvier 2019, et pris en charge, selon les précisions du comptable à l'audience, aux alentours du 22 ou 23 janvier suivant, soit antérieurement à la date d'entrée en vigueur du plan de contrôle, auraient dû faire l'objet d'un contrôle exhaustif des éléments de paie, incluant l'indexation des IHTS ; que le comptable aurait pu, au titre du contrôle exhaustif de la paie qui lui incombait alors, s'apercevoir de l'absence de fondement juridique et des pièces justificatives requises pour lui permettre d'effectuer le contrôle de la validité de la dette et suspendre les paiements concernés dans l'attente de la production de celles-ci par l'ordonnateur ; qu'à défaut, il n'a pas respecté les règles du contrôle sélectif de la dépense et ce, nonobstant le fait qu'il a adressé à l'ordonnateur à la fin de l'exercice une lettre de restitution qui, en tout état de cause, ne mentionnait rien sur ce point ;

Attendu que, s'agissant d'un manquement constitué de plusieurs paiements récurrents, si l'obligation de contrôle ne concernait que certains paiements, il convient de retenir que le comptable n'a pas respecté les règles du contrôle sélectif de la dépense pour l'ensemble de ces paiements, et non pour certains d'entre eux seulement ; que, par suite, la remise gracieuse susceptible d'être accordée par le ministre chargé du budget ne pourra avoir pour effet de laisser à la charge du comptable une somme inférieure à trois pour mille du cautionnement lié au poste comptable, soit une somme de 540 € au titre de la charge n° 2 ;

### **Sur la présomption de charge n° 3 soulevée à l'encontre de M. X au titre des exercices 2016 à 2019 :**

Attendu que, par le réquisitoire susvisé, le procureur financier a saisi la chambre régionale des comptes de La Réunion de la responsabilité encourue par M. X pour défaut de contrôle de la validité de la dette pour le paiement au président du conseil régional d'indemnités de résidence extérieure pour un montant total de 134 280 € sur la période 2016 à 2019 ;

### **Sur l'existence d'un manquement du comptable à ses obligations**

Attendu qu'aux termes du deuxième alinéa du I de l'article 60 de la loi du 23 février 1963, « *les comptables publics 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 l'article 18 du décret du 7 novembre 2012 susvisé précise que les comptables publics sont seuls chargés du paiement des dépenses sur ordre émanant des ordonnateurs ; que les contrôles mis à leur charge sont énumérés limitativement aux articles 19 et 20 de ce décret et portent sur l'exacte imputation des dépenses au regard des règles relatives à la spécialité des crédits, la disponibilité des crédits, la validité de la dette, le caractère libératoire du paiement et la qualité de l'ordonnateur ; que, s'agissant de la validité de la dette, le contrôle porte notamment sur la justification du service fait, l'exactitude de la liquidation, l'intervention des contrôles préalables



prescrits par la réglementation, la production des pièces justificatives et l'application des règles de prescription et de déchéance ;

Attendu que, dans le cadre du contrôle de la validité de la dette, il appartient au comptable public de vérifier, en premier lieu, si l'ensemble des pièces requises au titre de la nomenclature comptable applicable lui a été fourni et, en deuxième lieu, si ces pièces sont, d'une part, complètes et précises et, 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 les comptables à porter une appréciation juridique sur les actes administratifs à l'origine de la créance et s'il leur appartient alors d'en donner une interprétation conforme à la réglementation en vigueur, ils n'ont pas le pouvoir de se faire juges de leur légalité ; que si les pièces justificatives fournies sont insuffisantes pour établir 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 ;

Attendu que l'article D. 1617-19 du CGCT dispose que « *avant de procéder au paiement d'une dépense ne faisant pas l'objet d'un ordre de réquisition, les comptables publics (...) 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 précise que « *la liste des pièces justificatives pour le contrôle de la dépense (...) 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. (...) lorsqu'une dépense n'est pas répertoriée dans la liste, le comptable doit demander, en se référant si possible à une dépense similaire répertoriée, les pièces justificatives qui lui permettent d'effectuer ses contrôles* » ;

Attendu qu'aux termes de l'article L. 4135-19-2 du CGCT, « *lorsque la résidence personnelle du président du conseil régional se situe en dehors de l'agglomération comprenant la commune chef-lieu de la région et que le domaine de la région comprend un logement de fonction, le conseil régional peut fixer par délibération les modalités selon lesquelles ce logement lui est affecté. Lorsque le domaine de la région ne comporte pas un tel logement, le conseil régional peut, par délibération, décider d'attribuer au président une indemnité de séjour, dans la limite des indemnités journalières allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'État, en raison des frais qu'il a engagés pour être présent au chef-lieu de la région pour assurer la gestion des affaires de la région.* » ; qu'il résulte de ces dispositions qu'il appartient à l'assemblée délibérante de la région, qui décide d'instituer une telle indemnité de résidence, d'en fixer les modalités d'attribution et de calcul, dans la limite du plafond prévu par les textes pour les indemnités journalières allouées à cet effet aux fonctionnaires de l'État ; que, si aucune rubrique de l'annexe I du même code ne concerne spécifiquement l'indemnité de résidence, qui ne constitue pas une indemnité de fonction d'un élu local, le comptable aurait dû se référer à une dépense similaire répertoriée dans la nomenclature, telle que les « indemnités et remboursements de frais relatifs aux déplacements » des agents, pour lesquelles la rubrique n° 21711 exige une délibération fixant les taux du remboursement forfaitaire des frais sous-rubrique d'hébergement ;

Attendu que le président du conseil régional de La Réunion a bénéficié, pour chaque jour de l'année, des exercices 2016 à 2019 inclus, du versement d'un montant forfaitaire ; que les paiements ont été réalisés à l'appui d'états liquidatifs mensuels intitulés « états des frais exposés par le président du conseil régional » présentant des « décomptes des droits à indemnités », renommés « décomptes des droits à frais de résidence » à partir du mois d'août 2019 ; que ces décomptes reprennent le nombre de jours du mois considéré auquel a été appliqué un taux journalier de 90 € et mentionnent un « récapitulatif des frais exposés » au titre d'un loyer mensuel de 2 800 €, inchangé sur toute la période visée par le réquisitoire ;

Attendu que ce versement a également été opéré sur le fondement d'une délibération DAJM/20160008 du 5 janvier 2016 par laquelle l'assemblée plénière du conseil régional a décidé d'accorder à son président « *une indemnité de séjour équivalente à celle allouée à cet*

*effet aux fonctionnaires d'État »* ; que cette délibération ne précise pas les modalités de calcul, le taux ou le montant de cette indemnité, pas plus que le rapport auquel elle fait référence cette délibération, renvoyant lui-même à l'article L. 4135-19-2 du CGCT précité ;

Attendu que le comptable a justifié au cours de l'instruction l'application du taux journalier de 90 € en référence à l'arrêté du 3 juillet 2006 fixant les taux des indemnités de mission prévues à l'article 3 du décret n° 2006-781 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État ; que, dans sa rédaction applicable jusqu'au 28 février 2019, cet arrêté ne fixe le montant journalier de 90 € que comme un montant maximal d'indemnité susceptible d'être alloué par la collectivité, dont 65 % pour la seule part hébergement ; qu'à compter du 1<sup>er</sup> mars 2019, ces mêmes dispositions fixent désormais précisément le taux du remboursement forfaitaire à hauteur de 101,50 €, dont 70 € pour la part hébergement ; que, par conséquent, le comptable ne pouvait déduire de la seule délibération susvisée ni même des textes auxquels elle fait référence, que le montant de l'indemnité de résidence que le conseil régional souhaitait allouer à son président correspondait à la somme journalière forfaitaire de 90 € mentionnée sur les états liquidatifs transmis à l'appui des mandats, et qui, de surcroît a été appliquée à chaque jour de l'année ; que ces états liquidatifs faisaient également référence à des frais de loyer mensuels engagés à hauteur de 2 800 €, supérieurs au loyer mensuel de 2 300 € figurant dans le bail établi au nom du président du conseil régional et transmis par le comptable dans le cadre de l'instruction ; qu'enfin, la circonstance que les services du contrôle de légalité n'ont pas fait d'observation sur la délibération susvisée est sans incidence sur l'appréciation de l'existence d'un manquement par le juge des comptes ;

Attendu qu'il résulte de ce qui précède qu'en procédant au paiement mensuel d'une indemnité de résidence au président du conseil régional de la Région Réunion pour chaque année, de 2016 à 2019, en l'absence de pièces justificatives suffisamment précises et cohérentes pour déterminer que le montant journalier de 90 € appliqué était bien celui que l'assemblée délibérante avait souhaité allouer à l'intéressé, M. X a manqué aux obligations qui lui incombent en matière de contrôle de la validité de la dette prévues par le décret susvisé du 7 novembre 2012 ; que, par suite, sa responsabilité personnelle et pécuniaire est engagée en application des dispositions de l'article 60-I de la loi du 23 février 1963 ;

### ***Sur l'existence d'un préjudice financier***

Attendu que, selon l'article 60 susvisé de la loi du 23 février 1963 modifiée, « *la responsabilité personnelle et pécuniaire prévue au I, est mise en jeu par le ministre dont relève le comptable, le ministre chargé du budget ou le juge des comptes dans les conditions qui suivent* » ; que « *lorsque le manquement du comptable 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* » ;

Attendu qu'un préjudice financier résulte notamment, du paiement d'une dépense indue donnant lieu à une constatation dans la comptabilité de l'organisme et se traduisant par un appauvrissement patrimonial de la personne publique ;

Attendu que, pour déterminer si le paiement irrégulier d'une dépense par un comptable public a causé un préjudice financier à la collectivité concernée, 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 effectivement pas due ;

Attendu que le manquement du comptable à l'obligation de contrôle de la production des pièces justificatives requises est réputé comme n'ayant, en principe, pas causé un préjudice financier à la collectivité concernée lorsqu'il est établi 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 exposer cette dépense et, le cas échéant, que le service a été fait ;

Attendu que le comptable soutient que le « décompte des droits à indemnité » figurant dans les états des frais exposés est calculé sur la base du nombre de jours du mois suivant et que cette modalité de calcul n'a entraîné aucun préjudice financier pour la région ; que, toutefois, le montant que le conseil régional souhaitait allouer à son président au titre de l'indemnité de résidence n'est pas, ainsi qu'il a été dit précédemment, identifié dans une décision de l'assemblée délibérante ; qu'en l'absence de celle-ci, le paiement desdites indemnités est dépourvu de fondement juridique et, par suite, indu ; que, dès lors les trois conditions cumulatives fixées par le juge administratif pour écarter l'existence d'un préjudice financier ne sont pas réunies en l'espèce ;

Attendu qu'en vertu du décret n° 2012-1246 précité, le comptable public, seul chargé du paiement des dépenses, est tenu d'exercer les contrôles qui lui sont assignés ; qu'ainsi, le lien de causalité entre le manquement du comptable et le préjudice financier subi par la collectivité est établi du seul fait que des dépenses ont été irrégulièrement payées au motif que le comptable n'a pas effectué les contrôles qui lui incombent ; que, contrairement à ce que soutient le comptable, en l'absence de décision de l'assemblée délibérante indiquant expressément le montant ou les modalités de calcul de l'indemnité de résidence, le préjudice pour la période postérieure au 1<sup>er</sup> mars 2019, ne peut se limiter à la somme de 20 € par jour correspondant à l'écart entre le taux journalier appliqué de 90 € et le montant forfaitaire fixé à 70 € dans l'arrêté du 3 juin 2006 ; que par suite, il y a lieu de constituer M. X débiteur de la région Réunion à hauteur de la somme totale versée de 134 280 € au titre des exercices 2016 à 2019 ;

Attendu qu'aux termes du paragraphe VIII de l'article 60 de la loi de finances pour 1963, « *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* », soit la date de notification au comptable du réquisitoire ; qu'en l'espèce, celle-ci est intervenue le 15 avril 2022 ;

### **Sur le contrôle sélectif des dépenses**

Attendu qu'aux termes du paragraphe IX de l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963 précitée, « *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 de respect par celui-ci, sous l'appréciation du juge des comptes, des règles de contrôle sélectif des dépenses, aucune remise gracieuse totale ne peut être accordée au comptable public (...), 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* » ; qu'aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du décret du 10 décembre 2012 portant application du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963, « *la somme maximale pouvant être mise à la charge du comptable (...) est fixée à un millième et demi du montant du cautionnement prévu pour le poste comptable considéré* » ;

Attendu que l'article 42 du décret susvisé du 7 novembre 2012 dispose que « *le comptable public peut opérer les contrôles définis au 2° de l'article 19 et à l'article 20 de manière hiérarchisée, en fonction des caractéristiques des opérations relevant de la compétence des ordonnateurs et de son appréciation des risques afférents à celles-ci. À cet effet, il adapte l'intensité, la périodicité et le périmètre de ses contrôles en se conformant à un plan de contrôle établi suivant les règles fixées par arrêté du ministre chargé du budget (...)* » ;

Attendu que pour les exercices 2016 à 2019 inclus, le comptable a produit des calendriers annuels de contrôle de la paie validés par la DRFiP respectivement les 3 février 2016, 2 juin 2017, 2 février 2018 et 28 janvier 2019 ;

Attendu que l'indemnité de séjour ne constitue pas une indemnité de fonction d'élu et relève du référentiel libellé et comptabilisé en remboursement de frais de janvier 2016 à mai 2019 puis en indemnité de résidence à partir de juin 2019 ; que s'agissant des dépenses de juin à décembre 2019 dont l'objet est « *indemnité de résidence* », imputées à l'article 65311, le

comptable a indiqué qu'elles avaient relevé de la catégorie du plan de contrôle liée aux indemnités, frais de mission et de formation des élus ; que selon le calendrier produit pour cet exercice, le contrôle des indemnités de fonction des élus était un contrôle *a priori* prévu entre janvier et avril 2019 et qui, selon le comptable n'avait vocation à intervenir qu'en cas de désignation d'un nouvel élu, ce qui explique qu'aucun des mandats visés par la charge pour la période de juin à décembre 2019 n'ait été retenu dans l'échantillon du contrôle hiérarchisé de la dépense ; que, toutefois, s'agissant des dépenses de janvier 2016 à mai 2019, dont l'objet est « *remboursement de frais* » et « *remboursement de frais loyer* », le comptable a produit un tableau recensant les mandats imputés aux articles 62878 et 65311, comprenant une colonne « sélection CHD » renseignée par « oui » ou « non » pour chacun des mandats au regard du taux cible de 2 % retenu pour cette catégorie de dépenses ; qu'il ressort de cette liste qu'au moins deux mandats en janvier 2018 et mai 2019 ont été retenus dans l'échantillon du contrôle hiérarchisé de la dépense effectué par le comptable ; que celui-ci aurait pu ainsi s'apercevoir de l'insuffisance et de l'incohérence des pièces justificatives transmises à l'appui des mandats pour lui permettre d'effectuer le contrôle de la validité de la dette et suspendre les paiements concernés dans l'attente de la production des justifications complémentaires nécessaires par l'ordonnateur ; qu'à défaut, il n'a pas respecté les règles du contrôle sélectif de la dépense ;

Attendu que, s'agissant d'un manquement constitué de plusieurs paiements récurrents, si l'obligation de contrôle ne concernait que certains paiements, il convient de retenir que le comptable n'a pas respecté les règles du contrôle sélectif de la dépense pour l'ensemble de ces paiements, et non pour certains d'entre eux seulement ; que, par suite, la remise gracieuse susceptible d'être accordée par le ministre chargé du budget ne pourra avoir pour effet de laisser à la charge du comptable une somme inférieure à trois pour mille du cautionnement lié au poste comptable, soit une somme totale de 540 € au titre de la charge n° 3 ;

#### **Sur la présomption de charge n° 4 soulevée à l'encontre de M. X au titre des exercices 2016 – 2019 :**

Attendu que, par le réquisitoire susvisé, le procureur financier a saisi la chambre régionale des comptes de La Réunion de la responsabilité encourue par M. X pour paiement, sans les pièces justificatives requises de rémunérations à 17 agents du cabinet du président de la région et de la direction de la communication, pour un montant de 3 262 297,78 €, sur la période 2016 à 2019 ;

#### ***Sur l'existence d'un manquement du comptable à ses obligations***

Attendu qu'aux termes du deuxième alinéa du I de l'article 60 de la loi du 23 février 1963, « *les comptables publics 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 l'article 18 du décret du 7 novembre 2012 susvisé précise que les comptables publics sont seuls chargés du paiement des dépenses sur ordre émanant des ordonnateurs ; que les contrôles mis à leur charge sont énumérés limitativement aux articles 19 et 20 de ce décret et portent sur l'exacte imputation des dépenses au regard des règles relatives à la spécialité des crédits, la disponibilité des crédits, la validité de la dette, le caractère libératoire du paiement et la qualité de l'ordonnateur ; que, s'agissant de la validité de la dette, le contrôle porte notamment sur la justification du service fait, l'exactitude de la liquidation, l'intervention des contrôles préalables prescrits par la réglementation, la production des pièces justificatives et l'application des règles de prescription et de déchéance ;

Attendu que, dans le cadre du contrôle de la validité de la dette, il appartient au comptable public de vérifier, en premier lieu, si l'ensemble des pièces requises au titre de la nomenclature comptable applicable lui a été fourni et, en deuxième lieu, si ces pièces sont, d'une part,

complètes et précises et, 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 les pièces justificatives fournies sont insuffisantes pour établir 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 ;

Attendu que l'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale dispose que « *les emplois de chaque collectivité ou établissement sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement* » ;

Attendu que la nomenclature des pièces justificatives telle que figurant à l'annexe I de l'article D. 1617-19 du CGCT, distingue, s'agissant des dépenses de rémunération du personnel, entre le « premier paiement » (rubrique 2101) et les « paiements ultérieurs » (rubrique 2102) ; que concernant le premier paiement, la nomenclature exige en premier lieu l'acte d'engagement de l'agent mentionnant, entre autres, « *la référence à la délibération créant l'emploi ou à la délibération autorisant l'engagement pour les agents des services publics industriels et commerciaux, les contrats aidés ou les vacataires* » ;

Attendu que le comptable a pris en charge sur les exercices 2016 à 2019 le paiement de la rémunération de 17 agents, titulaires et non titulaires, recrutés au cours de cette période au cabinet du président du conseil régional et à la direction de la communication de la région Réunion, pour un montant total arrêté au réquisitoire à hauteur de 3 262 297,78 € ; que cette prise en charge a été réalisée à l'appui d'actes d'engagement (arrêtés ou contrats d'un à trois ans selon les cas), qui ne comportaient, soit aucune référence à la délibération créant l'emploi (pour 5 agents), soit sans que l'ensemble des mentions requises relatives à celle-ci y figurent (pour les 12 autres) ; qu'ainsi, pour ces derniers l'acte d'engagement comporte seulement la mention « *vu la délibération de l'assemblée plénière du Conseil Régional portant création de postes de chargé de mission – conseiller technique* », sans qu'y soient précisés le numéro et la date de la délibération ;

Attendu que le comptable considère, au regard des contrôles qu'il a réalisés sur la période par échantillonnage, qu'il disposait du contrat signé entre les deux parties, qui constituait selon lui « *la pièce justificative de la dépense* », et que « *le contrat fait bien référence pour l'ensemble des agents concernés à la délibération de l'assemblée plénière portant création d'un poste de chargé de mission technique au sein du cabinet* » et que cette mention était suffisante ; qu'il soutient, en se prévalant d'une note de la direction générale des finances publiques (DGFIP) « (...) *que le comptable n'a pas à disposer de ladite délibération mais doit seulement s'assurer que figure cette mention sur le contrat* » ; que « *le comptable public doit juste s'assurer que le contrat signé entre les deux parties fait référence à la délibération de la collectivité ayant prévu la création de l'emploi* » ;

Attendu que de jurisprudence constante, l'acte d'engagement doit indiquer à la fois la numérotation et la date de la délibération créant l'emploi, sans lesquels la mention est insuffisante pour répondre aux prescriptions de la nomenclature ; que cette exigence rédactionnelle a vocation à permettre au comptable de s'assurer de l'existence de cette délibération dont la transmission n'est, par ailleurs, pas requise mais qui révèle la volonté de l'assemblée délibérante d'exposer ces dépenses ; que les modalités de contrôle à ce titre ont été rappelées dans la note de la DGFIP susvisée dont le comptable se prévaut et qui rappelle explicitement que « (...) *le comptable doit s'assurer, en FPT [fonction publique territoriale] que sur le contrat d'un agent contractuel de droit public (ou de l'acte d'engagement d'un fonctionnaire territorial), figure la mention « Vu la délibération n°..... du ..... créant l'emploi de .... ». À défaut de cette mention, le comptable est fondé à suspendre le paiement de la rémunération pour insuffisance de pièce justificative.* » ;

Attendu que le comptable a lui-même rappelé à l'ordonnateur dans une lettre de restitution en 2018 ces exigences de rédaction en reprenant à l'identique les prescriptions de la note de la DGFIP et en complétant ces prescriptions sur d'autres points ; qu'il résulte de ces différents éléments que la pièce justificative fournie avec la référence à la délibération de l'assemblée

plénière du conseil régional « *portant création de postes de chargés de mission – conseiller technique* » est insuffisante pour établir la validité de la créance ;

Attendu qu'il résulte de ce qui précède qu'en procédant au paiement de la rémunération de dix-sept agents entre 2016 et 2019 sans disposer d'un acte d'engagement comportant l'ensemble des mentions lui permettant d'effectuer les contrôles qui lui incombent en matière de contrôle de la validité de la dette prévus par le décret susvisé du 7 novembre 2012, le comptable a commis un manquement engageant sa responsabilité personnelle et pécuniaire en application des dispositions de l'article 60-I de la loi du 23 février 1963 ;

### **Sur l'existence d'un préjudice financier**

Attendu que, selon 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 ministre dont relève le comptable, le ministre chargé du budget ou le juge des comptes dans les conditions qui suivent* » ; que « *lorsque le manquement du comptable 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* » ;

Attendu qu'un préjudice financier résulte notamment, du paiement d'une dépense induite donnant lieu à une constatation dans la comptabilité de l'organisme et se traduisant par un appauvrissement patrimonial de la personne publique ;

Attendu que, pour déterminer si le paiement irrégulier d'une dépense par un comptable public a causé un préjudice financier à la collectivité concernée, 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 effectivement pas due ;

Attendu que le manquement du comptable à l'obligation de contrôle de la production des pièces justificatives requises est réputé comme n'ayant, en principe, pas causé un préjudice financier à la collectivité concernée lorsqu'il est établi 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 exposer cette dépense et, le cas échéant, que le service a été fait ;

Attendu que le comptable a transmis au cours de l'instruction six délibérations de l'assemblée délibérante DRH/20100039 du 24 juin 2010, DRH/20110005 du 28 avril 2011, DRH/2016001 du 23 février 2016, DRH/20160017 du 29 avril 2016, DAP2016\_0008 du 10 novembre 2016 et DAP2017\_0015 du 16 juin 2017, portant création au total de 30 postes de chargés de mission ou conseillers techniques auprès du cabinet de l'exécutif régional ; que, toutefois, les délibérations des 24 juin 2010 et 28 avril 2011 portant création de douze de ces emplois, ne sauraient servir de fondement juridique au recrutement des agents concernés par la charge qui ont été embauchés entre 2016 et 2019, alors que les emplois visés dans ces deux délibérations ont été expressément créés pour une durée de trois ans renouvelable une fois par référence à l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984, arrivée à expiration lors de leur recrutement ; que s'agissant des trois autres délibérations de 2016 et 2017, en dépit d'une formulation parfois peu précise sur les missions ou ne correspondant pas exactement à l'intitulé retenu dans l'acte d'engagement des agents, celles-ci ont pu servir de fondement juridique à 14 d'entre eux au regard des mentions sur les missions figurant dans leur contrat ou arrêté de détachement, le cas échéant par renvoi à la référence précise de la déclaration de vacance d'emploi qui détaille celles-ci ;

Attendu, en revanche, qu'aucune délibération n'a été transmise pour justifier de la création d'emploi de deux agents recrutés, l'un comme chargé de la communication sous contrat du 1<sup>er</sup> mai 2016 au 30 avril 2017, l'autre comme directrice de la communication, par la voie du détachement depuis le 1<sup>er</sup> mars 2018 et ce, alors même que le premier aurait été recruté pour assurer la vacance temporaire d'un emploi permanent qui, de ce seul fait, exigeait une

délibération de création d'emploi conformément à l'article 34 de la loi du 26 janvier 1984 précitée, et que la seconde occupait un emploi figurant dans l'organigramme de la collectivité depuis 2005, qui ne saurait valoir création d'emploi budgétaire ; qu'enfin, aucune des délibérations susvisées, transmises par le comptable, ne peut servir de fondement juridique au recrutement d'un troisième agent depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2016 et affecté au cabinet, dont l'arrêté portant détachement auprès de la Région ne précise pas les missions et ne fait référence ni à une délibération de création d'emploi, ni de manière suffisamment précise à une déclaration de vacance d'emploi permettant d'identifier, en lien avec les délibérations transmises, les missions et donc l'emploi occupé par l'intéressé ; que pour ce dernier, si le comptable soutient qu'en sa qualité de collaborateur de cabinet, aucune délibération de création d'emploi n'était exigée par les textes, il ne ressort pas des pièces du dossier, en particulier de son arrêté de détachement, qu'il aurait été recruté sous le statut des collaborateurs de cabinet prévu à l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 et le décret du n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales, et ce, bien qu'il ait été dans les faits rattaché au cabinet ;

Attendu qu'il résulte de ce qui précède qu'en l'absence d'une délibération du conseil régional à laquelle la création de ces emplois pouvait être rattachée, le paiement des rémunérations versées aux trois agents susvisés entre 2016 et 2019 est dépourvu de fondement juridique et, par suite, indu ; que, dès lors les trois conditions cumulatives fixées par le juge administratif pour écarter l'existence d'un préjudice financier ne sont pas réunies en l'espèce ;

Attendu qu'en vertu du décret n° 2012-1246 précité le comptable public, seul chargé du paiement des dépenses, est tenu d'exercer les contrôles qui lui sont assignés ; qu'ainsi, le lien de causalité entre le manquement du comptable et le préjudice financier subi par la collectivité est établi du seul fait que des dépenses ont été irrégulièrement payées au motif que le comptable n'a pas effectué les contrôles qui lui incombent ; que les sommes indûment versées aux trois agents susvisés durant la période retenue par le réquisitoire s'élèvent à 147 145,69 € pour la directrice de la communication, 203 618,94 € pour l'agent recruté au cabinet et 25 939,06 € pour le chargé de communication ; qu'il y a lieu de déduire pour ces deux derniers, les sommes du bordereau de mandats de décembre 2016, dont l'exemplaire signé est manquant au dossier, soit respectivement 4 868,47 € et 4 833,33 €, ainsi que pour le chargé de communication, les montants déjà remboursés par l'agent au titre d'un indu à hauteur de 10 331,61 € ; que par suite, il y a lieu de constituer M. X débiteur de la région Réunion à hauteur de la somme totale de 371 870,36 € ;

Attendu qu'aux termes du paragraphe VIII de l'article 60 de la loi de finances pour 1963, « *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* », soit la date de notification au comptable du réquisitoire ; qu'en l'espèce celle-ci est intervenue le 15 avril 2022 ;

### **Sur le contrôle sélectif des dépenses**

Attendu qu'aux termes du paragraphe IX de l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963 précitée, « *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 de respect par celui-ci, sous l'appréciation du juge des comptes, des règles de contrôle sélectif des dépenses, aucune remise gracieuse totale ne peut être accordée au comptable public (...), 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* » ; qu'aux termes de l'article 1 et du décret du 10 décembre 2012 portant application du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963, « *la somme maximale pouvant être mise à la charge du comptable (...) est fixée à un millième et demi du montant du cautionnement prévu pour le poste comptable considéré* » ;

Attendu que l'article 42 du décret susvisé du 7 novembre 2012 dispose que « *le comptable public peut opérer les contrôles définis au 2° de l'article 19 et à l'article 20 de manière hiérarchisée, en fonction des caractéristiques des opérations relevant de la compétence des ordonnateurs et de son appréciation des risques afférents à celles-ci. À cet effet, il adapte l'intensité, la périodicité et le périmètre de ses contrôles en se conformant à un plan de contrôle établi suivant les règles fixées par arrêté du ministre chargé du budget (...)* » ;

Attendu que le contrôle hiérarchisé de la dépense a été mis en place sur tous les exercices de la période concerné ; que le comptable a indiqué avoir effectué un contrôle *a priori* sur les nouveaux entrants à partir d'un échantillon constitué sur la base d'une méthode de calcul définie par la DGFIP ; qu'il a ainsi indiqué que sept agents visés par la charge ont été sélectionnés dans le cadre de l'échantillon pour les exercices 2016 à 2019 ; qu'il ressort des lettres de restitution à l'ordonnateur et des tableaux de suivi annuel des contrôles opérés, transmis par le comptable, qu'en réalité 10 agents visés par la charge, ont été sélectionnés dans le cadre des échantillons, dont 6 en 2016, 2 en 2017 et 2 autres en 2018 ; que les tableaux de suivi des contrôles de la paye indiquent pour chacun de ces exercices qu'il n'a pas été relevé d'erreur et que le contrôle était conforme ; que le comptable aurait pu dans le cadre du contrôle des contrats des agents retenus dans les échantillons sur ces trois années, s'apercevoir de l'insuffisance des mentions figurant dans les pièces justificatives transmises à l'appui des mandats pour lui permettre d'effectuer le contrôle de la validité de la dette et suspendre les paiements concernés dans l'attente de la production des justifications complémentaires nécessaires par l'ordonnateur ; qu'à défaut, il n'a pas respecté les règles du contrôle sélectif de la dépense ;

Attendu que, s'agissant d'un manquement constitué de plusieurs paiements récurrents, si l'obligation de contrôle ne concernait que certains paiements, il convient de retenir que le comptable n'a pas respecté les règles du contrôle sélectif de la dépense pour l'ensemble de ces paiements, et non pour certains d'entre eux seulement ; que, par suite, la remise gracieuse susceptible d'être accordée par le ministre chargé du budget ne pourra avoir pour effet de laisser à la charge du comptable une somme inférieure à trois pour mille du cautionnement lié au poste comptable, soit une somme de 540 € au titre de la charge n° 4 ;



Par ces motifs,

### DÉCIDE ::

Article 1 : Au titre de la charge n° 1, M. X est constitué débiteur de la région Réunion pour la somme de cent vingt-trois mille six-cents soixante-quinze euros et seize centimes (123 675,16 €), augmentée des intérêts de droit à compter du 15 avril 2022.

L'éventuelle remise gracieuse du ministre ne pourra être totale et la somme laissée à la charge de M. X ne pourra être inférieure à cinq cent quarante euros (540 €).

Article 2 : Au titre de la charge n° 2, M. X est constitué débiteur de la région Réunion pour la somme de quatre-vingt-quinze mille six cent cinquante euros et neuf centimes (95 650,09 €), augmentée des intérêts de droit à compter du 15 avril 2022.

L'éventuelle remise gracieuse du ministre ne pourra être totale et la somme laissée à la charge de M. X ne pourra être inférieure à cinq cent quarante euros (540 €).

Article 3 : Au titre de la charge n° 3, M. X est constitué débiteur de la région Réunion pour la somme de cent trente-quatre mille deux cent quatre-vingt euros (134 280 €), augmentée des intérêts de droit à compter du 15 avril 2022.

L'éventuelle remise gracieuse du ministre ne pourra être totale et la somme laissée à la charge de M. X ne pourra être inférieure à cinq cent quarante euros (540 €).

Article 4 : Au titre de la charge n° 4, M. X est constitué débiteur de la région Réunion pour la somme de trois cent soixante-et-onze mille huit cent soixante-dix euros et trente-six centimes (371 870,36 €), augmentée des intérêts de droit à compter du 15 avril 2022.

L'éventuelle remise gracieuse du ministre ne pourra être totale et la somme laissée à la charge de M. X ne pourra être inférieure à cinq cent quarante euros (540 €).

Article 5 : La décharge de M. X ne pourra être donnée qu'après apurement des débits et des sommes à acquitter, fixés aux articles 1 à 4.

Fait et jugé par M. Nicolas Péhau, président, président de séance, MM. Alexandre Gagnepain et Mme Sophie Vosgien-Gauci, premiers conseillers.

En présence de Mme Karine Mounien, greffière de séance.

**Signé :**           **Karine Mounien, greffière de séance**  
                          **Nicolas Péhau, président de séance**

En conséquence, 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 judiciaires d'y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique de prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis<sup>1</sup>.

**Ampliation certifiée conforme à l'original**

**Yves Le Meur**  
**Secrétaire général**

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.

---

<sup>1</sup> Sauf si uniquement non-lieu à charge.