



Audience publique du 30 septembre 2019

Communauté de communes de  
Moselle et Madon (Meurthe-et-Moselle)

Prononcé du 23 octobre 2019

N° de poste comptable : 054022

Jugement n° 2019-0023

Centre des finances publiques de  
Neuves-Maisons

Exercices : 2011 à 2015

**REPUBLIQUE FRANÇAISE  
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

**La Chambre régionale des comptes Grand Est,**

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment son article D. 1617-19 et son annexe I ;

Vu le code des juridictions financières ;

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

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, notamment ses articles 11 et 12 ;

Vu le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, notamment ses articles 19 et 20 ;

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 ;

Vu le réquisitoire n° 2018-21 du 25 juin 2018 du procureur financier près la chambre régionale des comptes Grand Est, notifié le 27 septembre 2018 à M. X, président de la communauté de communes de Moselle et Madon, et le 2 octobre 2018 à M. Y, comptable de la communauté de communes de Moselle et Madon ;

Vu les observations de M. Y, adressées par lettres des 20 décembre 2018 et 11 avril 2019, respectivement enregistrées au greffe les 28 décembre 2018 et 12 et 23 avril 2019 ;

Vu le rapport n° 2019-0077 du 17 mai 2019 de M. Laurent PICQUENOT, premier conseiller, magistrat chargé de l'instruction ;

Vu les conclusions n° 2019-0077 du 24 septembre 2019 du procureur financier ;

Vu les lettres en date du 16 septembre 2019 informant les parties de l'inscription de l'affaire à l'audience publique ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Entendus lors de l'audience publique du 30 septembre 2019, M. Laurent PICQUENOT, premier conseiller en son rapport puis M. Benoit BOUTIN, procureur financier, en ses conclusions ;

M. X et M. Y, dûment informés de la tenue de l'audience, n'étaient ni présents, ni représentés ;

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

**Sur la première charge portant sur le non recouvrement au 25 juin 2018, du titre de recettes n° 256 du 30 novembre 2011, d'un montant 1 564 € et suite à la prescription de l'action en recouvrement en 2015**

*Sur le manquement présumé du comptable*

1. Considérant que par le réquisitoire susvisé, le procureur financier a relevé qu'aucun acte interruptif de prescription n'est intervenu dans le délai de quatre ans à compter de la prise en charge du titre de recettes n° 256, le 30 novembre 2011 ; que dès lors, ce titre a été atteint par la prescription de recouvrement le 30 novembre 2015 ; qu'il conclut qu'à défaut d'avoir exercé des diligences adéquates, complètes et rapides pour assurer le recouvrement de ladite créance, la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. Y, comptable en fonctions en 2015, est susceptible d'être engagée à hauteur de 1 564 € ;
2. Considérant que le I de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 modifiée dispose que : « *Les comptes publics sont personnellement et pécuniairement responsables des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer en matière de recettes, [...] dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique [...]* » ; que cette responsabilité se trouve engagée « *dès lors [...] qu'une recette n'a pas été recouvrée [...]* » ;
3. Considérant qu'aux termes de l'article 19 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 susvisé, « *Le comptable public est tenu d'exercer le contrôle : 1° S'agissant des ordres de recouvrer : a) De la régularité de l'autorisation de percevoir la recette ; b) Dans la limite des éléments dont il dispose, de la mise en recouvrement des créances et de la régularité des réductions et des annulations des ordres de recouvrer [...]* » ;
4. Considérant que selon l'article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales, « *l'action des comptables publics chargés de recouvrer les créances des régions, des départements, des communes et des établissements publics locaux se prescrit par quatre ans à compter de la prise en charge du titre de recettes. Le délai de quatre ans [...] est interrompu par tous actes comportant reconnaissance de la part des débiteurs et par tous actes interruptifs de la prescription* » ;
5. Considérant qu'il résulte de l'ensemble des dispositions précitées que le comptable est tenu de poursuivre le recouvrement en opérant des diligences adéquates, complètes et rapides ; qu'il y a ainsi lieu de mettre en jeu la responsabilité du comptable à raison d'une créance non recouvrée et définitivement compromise durant sa gestion, faute de diligences ;

6. Considérant que M. Y précise, dans sa réponse en date du 20 décembre 2018, que le titre de recette n° 256 pris en charge le 30 novembre 2011 concernait la taxe d'enlèvement des ordures ménagères de 2011 refacturée à la gendarmerie nationale pour le bâtiment qu'elle occupait et qu'aucun accusé de réception des relances effectuées tous les trois mois, susceptibles d'interrompre la prescription, n'avait pu être retrouvé dans le dossier ;
7. Considérant toutefois, que M. Z, comptable en fonction lors de l'instruction, a adressé à la chambre un « *bordereau de situation de la totalité des produits locaux dus à la trésorerie* » dûment signé en date du 18 janvier 2019, attestant le recouvrement de la somme de 1 564 € le 6 décembre 2018 ;
8. Considérant que l'appréciation du juge des comptes doit tenir compte des éléments matériels d'information qui lui sont communiqués par les parties ; qu'en conséquence, le recouvrement de cette créance à la date du 6 décembre 2018 induit l'absence de manquant en caisse au jour du jugement ; qu'il résulte de ce qui précède que la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable, M. Y ne saurait être engagée ;
9. Considérant qu'il résulte du non-lieu à charge au titre de cette première charge, qu'en l'absence d'autres éléments concernant les exercices 2011 à 2014 susceptibles de mettre en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. Y, ce dernier est déchargé de sa gestion des exercices 2011 à 2014 ;

**Sur la deuxième charge portant sur le versement de salaires nets au cours de l'année 2015 en l'absence de la référence à la délibération créant trois emplois d'agents contractuels, par mandats : n° 2 du 16 janvier 2015, n° 135 du 12 février 2015, n° 391 du 16 mars 2015, n° 692 du 14 avril 2015, n° 936 du 15 mai 2015, n° 1166 du 12 juin 2015, n° 1458 du 16 juillet 2015, n° 1698 du 18 août 2015, n° 1881 du 17 septembre 2015, n° 2099 du 16 octobre 2015, n° 2311 du 17 novembre 2015 et n° 2592 du 14 décembre 2015, pour un montant total net cumulé de 34 224,79 €**

*Sur le manquement présumé du comptable*

10. Considérant que dans son réquisitoire, le procureur financier a soulevé à l'encontre de M. Y, une présomption de charge relative au paiement des salaires nets de trois agents contractuels ; qu'en prenant en charge les mandats correspondants sans disposer notamment, d'un acte d'engagement mentionnant « *la référence à la délibération créant l'emploi ou à la délibération autorisant l'engagement pour [...] les contrats aidés ou les vacataires* », documents figurant au nombre des pièces justificatives requises par l'annexe I au CGCT à la rubrique 21011, M. Y n'aurait pas assuré le contrôle de la validité de la dette dans les conditions énoncées aux articles 19 et 20 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;
11. Considérant que le I de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 modifiée dispose que « *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. [...] / La responsabilité personnelle et pécuniaire prévue ci-dessus se trouve engagée dès lors [...] qu'une dépense a été irrégulièrement payée [...]* » ;
12. Considérant qu'aux termes de l'article 19 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012, « *Le comptable public est tenu d'exercer le contrôle : [...] 2° S'agissant des ordres de payer : [...] d) De la validité de la dette dans les conditions prévues à l'article 20* » ; qu'aux termes de l'article 20 du même décret : « *Le contrôle des comptes publics sur*

*la validité de la dette porte sur : 3° La production des pièces justificatives » ; qu'aux termes de l'article 38 du même décret : « [...] lorsqu'à l'occasion de l'exercice des contrôles prévus au 2° de l'article 19 le comptable public a constaté des irrégularités ou des inexactitudes dans les certifications de l'ordonnateur, il suspend le paiement et en informe l'ordonnateur. [...] » ;*

13. Considérant que la liste des pièces justificatives est fixée par l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales aux termes duquel : « *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* » ;
14. Considérant qu'en réponse au réquisitoire susvisé, M. Y a communiqué à la chambre une délibération n° 2014-43 du 24 avril 2014, accordant délégation au président de la communauté de communes pour procéder au recrutement et à la nomination d'agents non titulaires dans tous les cas prévus par la loi (remplacement momentané de titulaires, besoin saisonnier...) ; qu'il a transmis également les arrêtés de nomination des trois agents évoqués au réquisitoire ; qu'il souligne que chacun des arrêtés vise le tableau des effectifs, lequel fait l'objet d'une délibération et la déclaration de vacance d'emploi ;
15. Considérant que le comptable estime qu'en conséquence, les recrutements ont été effectués dans les conditions prévues par la délégation susvisée donnée au président ;
16. Considérant que le président de la communauté de communes de Moselle et Madon n'a apporté aucune réponse, ni au réquisitoire ni au questionnaire qui lui ont été adressés ;
17. Considérant qu'à l'appui des mandats de paiement, le comptable disposait des arrêtés de nomination et des bulletins de paye, que chaque arrêté vise le tableau des effectifs, tableau dûment délibéré par ailleurs, le défaut de candidatures correspondant au profil du poste offert, la candidature de l'intéressé avec son profil professionnel et la déclaration de vacance d'emploi enregistrée par le centre de gestion de la fonction publique territoriale de Meurthe-et-Moselle ;
18. Considérant toutefois, que la nomenclature des pièces justificatives, telle qu'elle découle du décret n° 2007-450 du 25 mars 2007, prévoit à la rubrique 21011 « Premier paiement » que le comptable doit disposer d'un contrat qui précise les raisons du recours à un agent contractuel, la délibération ayant autorisé son recrutement et la délibération ayant créé l'emploi à pourvoir ;
19. Considérant que la délibération du conseil communautaire n° 2014-43 du 24 avril 2014, prise en application de l'article L. 5211-10 du code général des collectivités territoriales, se limite à habilitier le président de la communauté de communes à procéder au recrutement ainsi qu'à la nomination d'agents non titulaires ; que cette délibération ne saurait suppléer le manque relatif au visa de la délibération créant l'emploi, compétence de l'organe délibérant, conformément aux dispositions de l'article 34 de la loi n° 84-53 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale; qu'il suit de là que le moyen tiré de la référence à la délibération du 24 avril 2014 ne peut être retenu ;
20. Considérant que les délibérations transmises par le comptable et relatives aux tableaux annuels des effectifs, ne font pas explicitement ressortir la création particulière de l'emploi et se bornent à un suivi statistique des effectifs établi annuellement ; qu'ainsi ce moyen doit être écarté ;
21. Considérant qu'il résulte de ce qui précède, qu'aucun des contrats ne vise une délibération créant l'emploi ; qu'à défaut de disposer des justificatifs prévus à l'article

D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales, au moment de la prise en charge des mandats de paye, M. Y a commis un manquement de nature à engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire ;

#### *Sur la force majeure*

22. Considérant qu'aux termes du V de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963, « *Lorsque [...] le juge des comptes constate l'existence de circonstances constitutives de la force majeure, il ne met pas en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public* » ; que la force majeure est constituée par un événement imprévisible, irrésistible et extérieur ;
23. Considérant que si les circonstances relatives à la situation du poste comptable évoquées par M. Y tenant à l'exercice de ses fonctions constituent des éléments objectifs pouvant motiver une demande de remise gracieuse, ils ne sauraient revêtir un caractère de force majeure ;
24. Considérant en conséquence, que la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. Y est engagée sur le fondement des dispositions précitées du I de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 modifiée ;

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

25. Considérant 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 a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné [...], le comptable a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels la somme correspondante [...]* » ; que pour l'application de ces dispositions, un préjudice financier résulte du paiement d'une dépense indue, d'une perte provoquée par une opération de décaissement ou de non 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 ;
26. Considérant que le comptable estime que la communauté de communes de Moselle et Madon n'a subi aucun préjudice financier ; qu'il souligne que les salaires versés correspondaient à un travail réellement effectué par des agents recrutés par arrêtés pris en application de délibérations non référencées mais existantes et sur des emplois figurant au tableau des effectifs de la collectivité ;
27. Considérant l'absence de réponse du président de la communauté de communes de Moselle et Madon ;
28. Considérant que, s'il est nécessaire que le service fait soit attesté pour qu'un paiement soit dû, une telle attestation ne suffit pas à écarter l'existence d'un préjudice financier causé par un manquement ; que, pour déterminer si le paiement irrégulier d'une dépense par un comptable a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné, il appartient au juge des comptes d'apprécier si la dépense était effectivement due et, à ce titre, de vérifier notamment qu'elle n'était pas dépourvue de fondement juridique ; qu'en l'absence de délibération créant les emplois susvisés, le paiement des mandats de paye doit être considéré comme indu ; qu'en conséquence, le manquement du comptable doit être regardé comme ayant causé un préjudice financier à la communauté de communes de Moselle et Madon ;

29. Considérant que M. Y doit être déclaré débiteur, envers la communauté de communes de Moselle et Madon, d'une somme de 34 224,79 € ; qu'en application du paragraphe VIII de l'article 60 de la loi du 23 février 1963, le débet porte 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'occurrence, le point de départ du calcul des intérêts est fixé au 2 octobre 2018, date à laquelle M. Y a accusé réception du réquisitoire ;
30. Considérant qu'aux termes du IX de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 modifié, « *les comptables publics dont la responsabilité personnelle et pécuniaire a été mise en jeu dans les cas mentionnés au troisième alinéa du même VI 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 du contrôle sélectif des dépenses, aucune 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* » ;
31. Considérant que le plan de contrôle hiérarchisé de la dépense produit par M. Y concerne l'exercice 2012 et qu'il ne porte aucune indication de caractère pluriannuel ; qu'en outre, la seule mention manuscrite a posteriori que ce même plan a été appliqué pour les années 2013, 2014 et 2015, ne saurait valoir reconduction par le directeur départemental des finances publiques de celui-ci ; que le moyen tiré d'un plan applicable sur trois ans et donc pour l'exercice 2015 est inopérant ;
32. Considérant que quand bien même, ce plan aurait été valablement reconduit pendant trois ans, celui-ci précisait que toutes les prises en charge et sorties des nouveaux agents contractuels devaient faire l'objet d'un contrôle exhaustif par le comptable ; qu'ainsi l'ensemble des mandats devait faire l'objet d'un contrôle exhaustif à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015 ; qu'il ressort des pièces du dossier que ce contrôle n'a pas été mis en œuvre et n'a pas permis de relever l'irrégularité de la dépense en cause ;
33. Considérant qu'en conséquence, la somme laissée à la charge de M. Y, par le ministre chargé du budget, ne pourra être inférieure à 3 % du montant du cautionnement prévu pour le poste comptable ;

**Par ces motifs, décide :**

**Article 1 :** Il n'y a pas lieu d'engager la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. Y pour la première charge, en raison de l'absence de manquant en caisse, le titre de recette ayant fait l'objet d'un recouvrement à la date du présent jugement.

**Article 2 :** La responsabilité personnelle et pécuniaire de M. Y est engagée au titre de l'exercice 2015, à raison du versement, sans disposer de délibération créant l'emploi, de trente-quatre mille deux cent vingt-quatre euros et soixante-dix-neuf centimes de salaires nets à trois agents contractuels.

Ce manquement ayant constitué un préjudice financier à la communauté de communes de Moselle et Madon, M. Y est mis en débet pour la somme de trente-quatre mille deux cent vingt-quatre euros et soixante-dix-neuf centimes (34 224,79 €) au titre de l'exercice 2015 ; cette somme portant intérêts au taux légal à compter de la date de notification du réquisitoire, soit le 2 octobre 2018.

**Article 4 :** 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 de la remise gracieuse qui pourra être accordée à M. Y au titre du débet prononcé ci-dessus, devra comporter un laissé à charge qui ne pourra être inférieur à quatre cent cinquante-trois euros (453 €), soit 3 ‰ du montant du cautionnement du poste comptable pour l'exercice 2015 fixé à 151 000 €.

**Article 5 :** M. Y est déchargé de sa gestion des exercices 2011 à 2014. Il est sursis à statuer sur la décharge de M. Y pour sa gestion au titre de l'exercice 2015, jusqu'à apurement du débet ci-dessus prononcé.

**Article 6 :** Le présent jugement sera notifié à M. Y, comptable, à M. X, président de la communauté de communes de Moselle et Madon, ainsi qu'au ministère public près la chambre.

Fait et jugé à la chambre régionale des comptes Grand Est, hors la présence du rapporteur et du procureur financier, le trente septembre deux mille dix-neuf, par Mme Maryline Sorret-Danis, présidente de séance, Mme Axelle Toupet, première conseillère, MM. Bernard Gonzales et Thierry Cardouat, premiers conseillers et Mme Laurence Chenkier, première conseillère.

La greffière de séance,

*Signé*

Corinne GERTSCH

La présidente de séance,

*Signé*

Maryline SORRET-DANIS

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 commandants et officiers de la force publique de prêter main forte lorsqu'ils seront légalement requis.

En foi de quoi, le présent jugement a été signé par le président de la chambre régionale des comptes Grand Est et par le secrétaire général.

Le secrétaire général,

*Signé*

Patrick GRATESAC

Le président de la chambre,

*Signé*

Dominique ROGUEZ

En application des articles R. 242-19 à R. 242-21 du code des juridictions financières, les jugements prononcés par la chambre régionale des comptes peuvent être frappés d'appel devant la Cour des comptes dans le délai de deux mois à compter de leur notification selon les modalités prévues aux articles R. 242-22 à R. 242-24 du même code.

Collationné, certifié conforme à la minute  
déposée au greffe de la chambre régionale  
des comptes Grand Est, par moi  
A Metz, le

Carine COUNOT, greffière