



Section contentieuse

Commune de Rouen
(Département de la Seine-Maritime)

Exercices 2018 et 2019
Jugement n° 2022-20
Audience publique du 8 novembre 2022
Prononcé du jugement le 29 novembre
2022

**REPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

LA CHAMBRE,

Vu le réquisitoire n° 2022-009 du 28 février 2022 du procureur financier près la chambre régionale des comptes Normandie, enregistré au greffe le même jour ;

Vu les comptes rendus en qualité de comptables de la commune de Rouen pour les exercices 2018 et 2019, par M. X... du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2018, et M. Y... du 1^{er} avril 2019 au 31 décembre 2019 ;

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

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

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, 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 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 et encadrant le contrôle sélectif de la dépense ;

Vu la décision de la Procureure générale près la Cour des comptes en date du 1^{er} mars 2022, portant organisation de l'intérim du ministère public et désignant le Ministère public près les chambres régionales des comptes Bretagne et Centre-Val de Loire pour exercer conjointement l'intérim du ministère public près de la chambre régionale des comptes Normandie à compter du 1^{er} mars 2022 ;

Vu le code des juridictions financières ;

Vu le rapport n° 2022-0215 de M. Quentin Huby, conseiller, magistrat chargé de l'instruction ;

Vu les conclusions n° 2022-0215 du procureur financier du 6 septembre 2022 ;

Entendu, lors de l'audience publique du 8 novembre 2022, M. Huby en son rapport, M. Marc Simon, procureur financier, en les conclusions du Ministère public, les comptables et l'ordonnateur, informés de l'audience, n'étant ni présents ni représentés ;

Entendu en délibéré M. Vincent Toiser, premier conseiller, en ses observations ;

ORDONNE CE QUI SUIV

Charge n° 1 : Paiement d'une prime de mission et de motivation (exercice 2018)

Sur le périmètre de la charge

Attendu que, par le réquisitoire susvisé, le Ministère public fait grief à M. X..., comptable public de la commune de Rouen, d'avoir payé en 2018 à soixante-neuf agents relevant de la filière de la police municipale, une prime dite « de mission et de motivation », sans disposer des pièces justificatives prévues par la liste annexée à l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales, pour un montant total de 29 304,68 € ;

Attendu qu'il ressort des pièces du dossier que les quarante-huit agents dont le cadre d'emploi se rattache à cette filière ont perçu 24 724,68 euros au titre de cette prime ;

Sur le manquement présumé du comptable

Attendu qu'aux termes du I de l'article 60 modifié de la loi du 23 février 1963 susvisée, « (...) *les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables (...) du paiement des dépenses (...). 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. (...) La responsabilité personnelle et pécuniaire prévue ci-dessus se trouve engagée dès lors (...) qu'une dépense a été irrégulièrement payée (...)* » ;

Attendu qu'avant de procéder au paiement des dépenses, les comptables publics sont tenus d'exercer les contrôles prévus aux articles 19 et 20 du décret du 7 novembre 2012 susvisé ; que ces contrôles portent notamment sur la production des pièces justificatives ;

Attendu qu'à ce titre, il revient aux comptables publics 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 ; que lorsque les pièces justificatives fournies sont insuffisantes pour établir la validité de la créance ou contradictoires, il leur appartient de suspendre le paiement jusqu'à ce que l'ordonnateur leur ait produit les justifications nécessaires ;

Attendu qu'en application de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales et de l'annexe I à ce dernier, dans sa version applicable à l'exercice 2018, les comptables publics des collectivités territoriales sont tenus d'exiger, en ce qui concerne le paiement des primes et indemnités (rubrique 210223), la décision de l'assemblée délibérante fixant la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités ainsi que la décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination fixant le taux applicable à chaque agent ;

Attendu que le comptable a produit, à l'appui de sa réponse, deux délibérations du conseil municipal du 24 janvier 2014 et du 9 novembre 2015 ; que l'ordonnateur précise que ces pièces avaient été transmises au trésorier le 18 octobre 2016, soit avant les paiements en cause ;

Attendu toutefois qu'il ressort de l'instruction, d'une part, que les délibérations du conseil municipal autorisant le versement de la prime de mission et de motivation aux agents relevant de la filière police municipale, et le règlement annexé, qui n'étaient pas joints au mandat dans la liasse comptable, ne permettaient pas de déterminer le taux moyen de cette prime ; d'autre part, que les décisions individuelles d'attribution fixant le taux applicable à chaque agent n'ont été prises au sein de la commune de Rouen que postérieurement, à compter de juillet 2018 ;

Attendu qu'il résulte de ce qui précède qu'au moment du paiement du mandat litigieux, le comptable public ne disposait pas des pièces justificatives requises par la nomenclature ;

Attendu qu'en ne suspendant pas les paiements en cause jusqu'à ce que l'ordonnateur ait produit les justifications nécessaires, M. X... a manqué à ses obligations et engagé sa responsabilité au titre de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée en raison du défaut de contrôle de la validité de la dette ;

Sur l'existence d'un préjudice financier

Attendu qu'aux termes du VI de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, « (...) lorsque le manquement du comptable aux obligations mentionnées au I n'a pas causé de préjudice financier à l'organisme public concerné, le juge des comptes peut l'obliger à s'acquitter d'une somme arrêtée, pour chaque exercice, en tenant compte des circonstances de l'espèce (...). 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 » ;

Attendu que M. X... et l'ordonnateur soutiennent que la commune de Rouen n'a pas subi de préjudice financier ;

Attendu que pour déterminer si le paiement irrégulier d'une dépense par un comptable public a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné, 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 pas effectivement due ; que le manquement du comptable à l'obligation de contrôler la production des pièces justificatives requises doit être regardé comme n'ayant, en principe, causé un préjudice financier à l'organisme public concerné lorsqu'il ressort des pièces du dossier, y compris d'éléments postérieurs aux manquements en cause, 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 l'exposer, et, le cas échéant, que le service a été fait ;

Attendu que la délibération du conseil municipal du 9 novembre 2015 arrête le principe du versement de la prime de mission et de motivation aux agents relevant de la filière police municipale de la commune de Rouen ; que le service fait a été certifié et que les paiements effectués au titre du mandat n° 51 soldé le 24 janvier 2018 sont conformes aux pièces produites ;

Attendu cependant que les fondements juridiques ne peuvent être regardés en l'espèce comme suffisants compte tenu du caractère lacunaire de ladite délibération et en l'absence de décisions individuelles ; qu'il n'était pas possible pour le comptable, lors du décaissement, de connaître les bénéficiaires de manière certaine ainsi que les taux applicables ; qu'ainsi, le fondement juridique individuel du montant servi auxdits agents faisait défaut ;

Attendu qu'en procédant au paiement, M. X... a causé à la commune un préjudice financier à hauteur des sommes versées, soit 24 724,68 euros ; qu'il y a lieu de le constituer débiteur de ladite somme, portant intérêts à compter du 15 avril 2022, date de notification du réquisitoire du ministère public près la chambre ;

Sur le respect des règles de contrôle sélectif de la dépense

Attendu qu'aux termes du IX de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, « (...) 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 dont la responsabilité personnelle et pécuniaire a été mise en jeu par le juge des comptes (...) » ;

Attendu que le plan de contrôle sélectif de la dépense produit n'ayant été revêtu de la signature du comptable supérieur que le 14 février 2018, il ne pouvait s'appliquer pour la paye du moins de janvier ; que par conséquent le contrôle des dépenses en cause devait être de nature exhaustive ; que le comptable n'a pas respecté les règles du contrôle sélectif ;

Attendu que M. X... ne pourra pas, dès lors, bénéficier d'une remise gracieuse du débet prononcé par le présent jugement ;

Charge n° 2 : Paiement d'une prime de responsabilité (exercice 2019)

Attendu que, par le réquisitoire susvisé, le Ministère public fait grief à M. Y..., comptable public de la commune de Rouen, d'avoir payé en 2019 à la directrice générale des services une prime de responsabilité pour un montant total de 6 363,31 euros, sans disposer des pièces justificatives prévues par la liste annexée à l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales ;

Sur le manquement présumé du comptable

Attendu qu'aux termes du I de l'article 60 modifié de la loi du 23 février 1963 susvisée, « (...) *les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables (...) du paiement des dépenses (...). 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. (...) La responsabilité personnelle et pécuniaire prévue ci-dessus se trouve engagée dès lors (...) qu'une dépense a été irrégulièrement payée (...)* » ;

Attendu qu'avant de procéder au paiement des dépenses, les comptables publics sont tenus d'exercer les contrôles prévus aux articles 19 et 20 du décret du 7 novembre 2012 susvisé ; que ces contrôles portent notamment sur la production des pièces justificatives ;

Attendu qu'à ce titre, il revient aux comptables publics 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 ; que lorsque les pièces justificatives fournies sont insuffisantes pour établir la validité de la créance ou contradictoires, il leur appartient de suspendre le paiement jusqu'à ce que l'ordonnateur leur ait produit les justifications nécessaires ;

Attendu qu'en application de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales et de l'annexe I à ce dernier, dans sa version applicable à l'exercice 2018, les comptables publics des collectivités territoriales sont tenus d'exiger, en ce qui concerne le paiement des primes et indemnités (rubrique 210223), la décision de l'assemblée délibérante fixant la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités ainsi que la décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination fixant le taux applicable à chaque agent ;

Attendu que M. Y... indique qu'il disposait, au moment du paiement des primes litigieuses, d'une délibération du 9 décembre 1995 autorisant le versement d'une prime de responsabilité au directeur général des services de la commune de Rouen et déterminant le taux applicable à 15 % ; que ses dispositions sont identiques à celle de la délibération postérieure du 12 octobre 2001 ;

Attendu que le maire de la commune de Rouen soutient que les services du comptable avaient été destinataires dès le 1^{er} août 2016 de la délibération du 9 décembre 1995 précitée ;

Attendu toutefois que l'arrêté individuel d'attribution dans sa version signée, en date du 18 septembre 2017, n'a été transmis aux services de la trésorerie que le 25 juillet 2019, sur demande du comptable ; qu'au moment des paiements survenus entre les mois de février et de juillet, il est établi que la pièce justificative n'était pas en sa possession ;

Attendu qu'en ne suspendant pas les paiements en cause jusqu'à ce que l'ordonnateur ait produit les justifications nécessaires, M. Y... a manqué à ses obligations et engagé sa responsabilité au titre de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée en raison du défaut de contrôle de la validité de la dette ;

Sur l'existence d'un préjudice financier

Attendu qu'il résulte de ce qui précède que la dépense était fondée juridiquement par la délibération précitée et l'arrêté individuel du 18 septembre 2017, dont l'existence est établie au moment du paiement ;

Attendu que le manquement du comptable n'a pas causé de préjudice financier à la collectivité ;

Sur les circonstances de l'espèce et la sanction du manquement

Attendu qu'aux termes du VI de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, « *lorsque le manquement du comptable aux obligations mentionnées au I n'a pas causé de préjudice financier à l'organisme public concerné, le juge des comptes peut l'obliger à s'acquitter d'une somme arrêtée, pour chaque exercice, en tenant compte des circonstances de l'espèce* » ;

Attendu que le comptable n'est pas demeuré inactif puisqu'il a demandé, le 28 mai 2019, la production de l'arrêté d'attribution signé, ayant constaté son absence en appui du mandat ; qu'en accomplissant cette diligence, il aurait néanmoins dû refuser le paiement dans cette attente, la production dudit arrêté par les services de l'ordonnateur n'étant effective que le 25 juillet 2019 ; qu'il a ainsi exposé la collectivité en connaissance de cause, durant deux mois, à un risque de trop-versé ;

Attendu qu'il sera fait une juste appréciation des circonstances de l'espèce en mettant à la charge de M. Y... le paiement d'une somme irrémissible, fixée à 190,50 euros ;

PAR CES MOTIFS,

Article 1 : M. X... est constitué débiteur envers la commune de Rouen de la somme de vingt-quatre mille sept cent vingt-quatre euros et soixante-huit centimes (24 724,68 €), augmentée des intérêts de droit à compter du 15 avril 2022 ; il ne pourra bénéficier d'une remise gracieuse de ce débet ;

Article 2 : M. X... ne pourra être déchargé de sa gestion au titre de l'exercice 2018 qu'après apurement de la somme mentionnée à l'article 1 ;

Article 3 : Il est mis à la charge de M. Y... une somme irrémissible de cent quatre-vingt-dix euros et cinquante centimes (190,50 €) ;

Article 4 : M. Y... ne pourra être déchargé de sa gestion au titre de l'exercice 2019 qu'après apurement de la somme mentionnée à l'article 3.

Fait et jugé à la chambre régionale des comptes Normandie par M. Christian Michaut, président, Mme Anne Robert, M. Pierre Lièvre, M. Jacques Wadrawane, Mme Bennasr-Masson, M. Vincent Toiser, M. Régis Durand, premiers conseillers.

La greffière-adjointe,

Stéphanie LANGLOIS

Le président,

Christian MICHAUT

Collationné, certifié conforme à la minute étant au Greffe
de la chambre et délivré par moi secrétaire général

Pascale DAYGUE

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

CONDITIONS D'APPEL :

Code des juridictions financières – article R. 242-19 et suivants : « *Les jugements rendus par les chambres régionales des comptes peuvent être attaqués dans leurs dispositions définitives par la voie de l'appel devant la Cour des comptes* » (...) – article R. 242-23 « *L'appel doit être formé dans le délai de deux mois à compter de la notification du jugement.* »

Charge numéro 1

Versement de la prime de mission et de motivation (P2M) au titre de la paye de janvier 2018					
Nom du bénéficiaire	ISF Police	Montant P2M part fixe	Montant P2M part variable	Montant P2M CRI	Montant total P2M
M.B.	341,45 €	147,17 €			488,62 €
A.B.	351,45 €		147,17 €		498,62 €
N.B.	339,26 €		147,17 €		486,43 €
P.B.	440,48 €		147,17 €		587,65 €
D.B.	314,90 €		78,28 €		393,18 €
D.B.	418,93 €		175,66 €		594,59 €
V.C.	311,15 €				311,15 €
D.C.	311,15 €		116,08 €		427,23 €
V.D.		309,27 €	78,28 €		387,55 €
S.D.	364,57 €		175,66 €		540,23 €
F.D.	311,15 €		78,28 €		389,43 €
R.D.	391,75 €		147,17 €		538,92 €
J.D.	418,93 €		147,17 €		566,10 €
I.E.	311,15 €		78,28 €		389,43 €
D.F.	418,93 €		147,17 €		566,10 €
C.G.	311,15 €		78,28 €		389,43 €
M.G.	351,45 €		147,17 €		498,62 €
N.G.	410,49 €		147,17 €		557,66 €
R.G.	410,49 €		147,17 €		557,66 €
F.G.	733,83 €			152,00 €	885,83 €
S.G.	364,57 €		116,08 €		480,65 €
B.G.	401,12 €		204,19 €		605,31 €
H.G.	418,93 €		175,66 €		594,59 €
E.G.	175,72 €		58,04 €		233,76 €
L.H.	391,75 €	204,19 €			595,94 €
S.H.	462,69 €		234,82 €		697,51 €
V.H.	401,12 €		147,17 €		548,29 €
D.H.	401,12 €		147,17 €		548,29 €
A.H.	328,02 €		116,08 €		444,10 €
S.K.	401,12 €		175,66 €		576,78 €
G.L.	364,57 €		147,17 €		511,74 €
S.L.	391,75 €		204,19 €		595,94 €
E.L.	401,12 €		147,17 €		548,29 €
A.L.	351,45 €		147,17 €		498,62 €
V.L.	311,15 €		98,12 €		409,27 €
P.M.	440,48 €		204,19 €		644,67 €
C.M.	390,41 €		147,17 €		537,58 €
P.M.	418,93 €		147,17 €		566,10 €
L.P.	381,44 €		175,66 €		557,10 €
L.P.	401,12 €		204,19 €		605,31 €
F.R.	351,45 €		116,08 €		467,53 €
S.R.	391,75 €		98,12 €		489,87 €
M.R.	364,57 €		147,17 €		511,74 €
M.S.	328,02 €		78,28 €		406,30 €
J.S.	300,44 €		99,49 €		399,93 €
L.T.	364,57 €		147,17 €		511,74 €
H.T.	418,93 €		116,08 €		535,01 €
N.T.	401,12 €		147,17 €		548,29 €
				Total	24 724,68 €