



Jugement n° 2022-0001

Audience publique du 31 janvier 2022

Prononcé du 14 février 2022

Communauté d'agglomération du
Territoire de la Côte Ouest (La Réunion)

Poste comptable : Trésorerie de
Saint-Pierre

Exercices : 2015 à 2018

République Française
Au nom du peuple français

La chambre,

Vu le réquisitoire n° 2020-006 en date du 28 décembre 2020, 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 communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest (TCO) pour les exercices 2015 à 2018, notifié le 8 juin 2021 au comptable concerné ;

Vu les comptes rendus en qualité de comptable du TCO pour les exercices 2015 à 2018, par M. X ;

Vu les justifications produites au soutien des comptes en jugement ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code des juridictions financières ;

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

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 le rapport de Mme Marylène Hoarau, première conseillère, magistrate chargée de l'instruction ;

Vu les conclusions du procureur financier ;

Vu les pièces du dossier ;

Entendu lors de l'audience publique du 31 janvier 2022, Mme Marylène Hoarau, première conseillère, en son rapport et M. Didier Herry, procureur financier, en ses conclusions ;

M. X, comptable, informé de l'audience, ni présent ni représenté et M. Y, représenté à l'audience par M. Z, contrôleur de gestion du TCO et Mme W, responsable du service des affaires juridiques du TCO ;

Entendu en délibéré M. Alexandre Gagnepain, premier conseiller, réviseur, en ses observations ;

Sur la présomption de charge n° 1 soulevée à l'encontre de M. X au titre des exercices 2015 et 2016 :

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 diligences pour procéder au recouvrement de deux créances d'un montant total de 17 904,36 € ;

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

Attendu qu'aux termes du I de l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963, les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables du recouvrement des recettes dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique ;

Attendu qu'aux termes de l'article 18 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 susvisé, le comptable public est seul chargé « 5° *Du recouvrement des ordres de recouvrer et des créances constatées par un contrat, un titre de propriété ou tout autre titre exécutoire* » ;

Attendu que le 3° de l'article L.1617-5 du code général des collectivités territoriales dispose que « *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 mentionné à l'alinéa précédent est interrompu par tous actes comportant reconnaissance de la part des débiteurs et par tous actes interruptifs de la prescription* » ;

- Titre de recette n° 493 de 10 918,44 € émis le 31 décembre 2011 à l'encontre de la société V restant à recouvrer au 31 décembre 2018

Attendu que le bail de location de la société V a été résilié le 1^{er} octobre 2011 ; que le titre de recette n° 493 émis le 31 décembre 2011 en période complémentaire pour un montant de 10 918,44 € correspondait aux loyers impayés pour les neuf mois précédents dus au TCO ;

Attendu qu'un jugement d'ouverture de la procédure de redressement judiciaire de la société précitée a été rendu le 7 décembre 2011 ; que le délai pour déclarer les créances était fixé à deux mois à compter de la date de publication du jugement d'ouverture au bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC) ; que ce jugement a été publié au BODACC le 21 janvier 2012 ; qu'en conséquence, les créances devaient être déclarées au plus tard le 21 mars 2012 ;

Attendu que le comptable en cause, M. X, a pris ses fonctions le 8 novembre 2012 ; que, par conséquent, le dépôt d'une déclaration de créances revenait à son prédécesseur ; que, par suite, aucun manquement ne peut être retenu à l'encontre de M. X pour le défaut de recouvrement de ce titre de recette ;

- Titre de recette n° 201 de 6 985,92 € émis le 21 août 2012 à l'encontre de la société U restant à recouvrer au 31 décembre 2018

Attendu que, selon l'extrait n° 1550 du BODACC publié le 6 juillet 2014, le jugement d'ouverture de la procédure de redressement judiciaire de la société précitée a été rendu le 11 juin 2014 avec une date de cessation des paiements au 23 mai 2014 ; que cette procédure a été convertie en liquidation judiciaire par jugement du 6 août 2014 publié au BODACC du 8 septembre 2014 ;

Attendu que le recouvrement de cette créance s'est trouvé compromis à une période antérieure à celle fixée par le réquisitoire précité et atteinte par la prescription extinctive de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics ; que, par suite, aucun manquement ne peut être retenu à l'encontre de M. X pour le défaut de recouvrement de ce titre de recette ;

Sur la présomption de charge n° 2 soulevée à l'encontre de M. X au titre des exercices 2015 à 2018 :

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 l'exacte imputation comptable des dépenses pour un montant total de 496 681,21 €, correspondant à 27 mandats payés pendant les exercices 2015 à 2018 et imputés au compte 2031 « Frais d'études » du chapitre 20 « immobilisations incorporelles » de la section d'investissement du budget principal du TCO ;

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

Attendu qu'aux termes du I de l'article 60 de la loi de finances 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 ;

Attendu qu'aux termes de l'article 19 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012, s'agissant des ordres à payer, le comptable est tenu d'exercer le contrôle de l'exacte imputation des dépenses au regard des règles relatives à la spécialité des crédits ;

Attendu que la circulaire n° INTB0200059C du 26 février 2002 relative aux règles d'imputation des dépenses du secteur public local précise que « *le comptable doit toujours refuser la prise en charge d'un mandat prévoyant d'imputer une charge à la section d'investissement, pour mauvaise imputation budgétaire et comptable, sauf à engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire* » ;

Attendu que l'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif précise que « *les frais d'études effectuées par des tiers en vue de la réalisation d'investissements sont imputés directement au compte 2031 « Frais d'études ». (...) Il est rappelé que les frais d'études générales qui ne sont pas menées en vue de la réalisation d'un investissement s'imputent au compte 617 « études et recherches* » ; qu'en conséquence, les frais imputables au compte 2031 ne peuvent concerner qu'une immobilisation en cours dont la création ou l'acquisition a été préalablement décidée, afin de permettre soit leur intégration dans le coût de l'équipement dès le lancement des travaux, soit leur amortissement sur une durée qui ne peut dépasser cinq ans en cas de non réalisation de l'investissement ;

Attendu que l'ordonnateur indique dans sa réponse que « *l'analyse rétrospective de certaines dépenses permet plus aisément de requalifier certains frais d'études en charges de fonctionnement en fonction de la réalisation définitive du projet d'investissement à ce jour* » à laquelle il joint une annexe d'analyse détaillée par mandat, en conformité, selon lui, avec les prescriptions de l'instruction M14 précitée ; que M. X renvoie aux éléments de réponse de l'ordonnateur ; que le procureur financier considère que l'analyse des informations transmises par le TCO mettent en avant la difficulté de la mise en œuvre de ce contrôle par le seul comptable ;

Attendu que l'engagement de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public s'apprécie au moment du paiement des dépenses ; que pour contrôler l'exacte imputation des dépenses, le comptable doit être en mesure de déterminer la nature et l'objet de la dépense ; qu'il exerce ses contrôles en fonction de la production des justifications, lesquelles doivent être suffisantes ; que pour établir ce caractère suffisant, il lui appartient de vérifier si l'ensemble des pièces requises par la nomenclature comptable lui a été fourni et que ces pièces sont d'une part complètes et précises, d'autre part cohérentes au regard de la catégorie de dépense définie dans la nomenclature applicable et de la nature et de l'objet de la dépense mandatée ;

Attendu qu'il ressort des pièces justificatives jointes aux mandats en cause, s'agissant des mandats n° 2016-190 émis le 28 janvier 2016 de 9 526,30 € relatif à un « marché restreint de maîtrise d'œuvre urbaine » et n° 2017-550 émis le 26 janvier 2017 de 16 844,63 € portant sur une « étude de pollution de l'antenne OMEGA », que ces dépenses étaient imputables au compte 2031 au titre de la réalisation de travaux futurs ; que, s'agissant du mandat n° 2018-710 émis le 26 février 2018 de 11 904 € relatif à une étude au titre du schéma de cohérence territoriale (SCoT), cette dépense aurait dû être imputée au compte 202 « frais liés à la réalisation des documents d'urbanisme et à la numérisation du cadastre », dont la durée d'amortissement ne peut dépasser dix ans, au chapitre 20 en section d'investissement ; qu'il ne ressort pas de manquement du comptable dans le contrôle de l'imputation budgétaire et comptable de ces trois mandats de dépense ;

Attendu que les pièces jointes à l'appui des 24 autres mandats en cause émis de 2015 à 2018 au compte 2031 « frais d'études », justifient des dépenses portant sur des études à caractère général (élaboration de stratégies, analyses de données, diagnostics territoriaux, juridiques ou financiers) en vue de l'adoption de documents de programmation ou de planification ; que ces études ne portent pas sur la création ou l'acquisition d'équipements préalablement décidée par le TCO ; que ces dépenses devaient être mandatées au chapitre 011 « charge à caractère général » de la section de fonctionnement, au compte 617 ; qu'au surplus, le TCO confirme dans sa réponse de manière rétrospective qu'il s'agissait d'études à caractère général s'agissant des mandats n° 2015-679 à 682, 2015-709, 2016-1402, 2017-156, 2017-157 et 2017-159 à 161 ; que le comptable était en mesure de déterminer l'imputation comptable en section de fonctionnement de ces dépenses au vu des pièces justificatives transmises ;

Attendu que l'article 38 du décret n° 2012-1246 précité précise que « *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* » ; qu'ainsi le comptable alors en fonction aurait dû suspendre ces paiements ; qu'il a ainsi manqué à ses obligations de contrôle de l'exacte imputation budgétaire et comptable de 24 mandats de dépenses émis entre 2015 et 2018 ;

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'au cas d'espèce, il ne résulte pas de la certification du service fait des dépenses en cause ni des pièces justificatives elles-mêmes, prévues à l'annexe 1 de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales, que le défaut dans le contrôle de l'exacte imputation budgétaire au regard des règles relatives à la spécialité des crédits ait entraîné de préjudice financier pour le TCO ;

Attendu qu'il résulte de ce qui précède, que le manquement du comptable n'a pas causé de préjudice financier au TCO ;

Sur la somme non rémissible

Attendu qu'aux termes des dispositions du deuxième alinéa du paragraphe VI de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, « *lorsque le manquement du comptable [...] 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* » ; que le décret du 10 décembre 2012 susvisé fixe le montant maximal de cette somme à un millième et demi du montant du cautionnement prévu pour le poste comptable ;

Attendu que le montant du cautionnement prévu pour le poste comptable considéré pour les exercices 2015 à 2018 est fixé à 243 000 € ; qu'ainsi le montant maximum de la somme susceptible d'être mise à la charge de M. X s'élève à 364,50 € pour chaque exercice concerné, soit 1 458 € au total ;

Attendu que M. X n'excipe dans sa réponse d'aucune circonstance de l'espèce justifiant une modulation par la chambre de la somme mise à sa charge ;

Attendu qu'il y a lieu d'arrêter cette somme à 1 458 € ;

Sur la présomption de charge n° 3 soulevée à l'encontre de M. X au titre de l'exercice 2018 :

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 liquidation de l'indexation du traitement d'agents pour un montant d'au moins 8 407,87 € durant l'exercice 2018 ;

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

Attendu qu'aux termes du paragraphe I de l'article 60 de la loi de finances 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 ;

Attendu qu'aux termes de l'article 19 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012, s'agissant des ordres à payer, le comptable est tenu d'exercer le contrôle de la validité de la dette dans les conditions prévues à l'article 20 ; qu'aux termes de l'article 20, ce contrôle sur la validité de la dette porte sur l'exactitude de la liquidation ;

Attendu qu'en application de l'article 2 du décret n° 49-55 du 11 janvier 1949, l'index de correction de 1,138 s'applique exclusivement au traitement indiciaire, à l'indemnité compensatrice prévue par le décret du 10 septembre 1947, à l'indemnité de résidence, au supplément familial de traitement ainsi qu'à la majoration de traitement instituée par la

loi n° 50-407 du 3 avril 1950 et à son complément ; que par conséquent, les autres éléments de rémunération relevant notamment du régime indemnitaire en sont exclus ;

Attendu que le comptable, M. X, a versé en 2018 à Mme A, directrice générale des services du TCO, un montant d'indexation liquidé sur l'indemnité de fonctions, de sujétion et d'expertise et le complément indemnitaire annuel, soit au-delà des éléments prévus par le décret n° 49-55 précité ; qu'il en résulte un trop-versé de 8 407,87 € ;

Attendu que le décret n° 2012-1246 précité prévoit en son article 38 que « *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* » ; qu'ainsi le comptable alors en fonction aurait dû suspendre ces paiements ;

Attendu que le comptable, M. X, avait signalé au TCO l'irrégularité constituée par l'extension de l'indexation au régime indemnitaire ; que c'est en toute connaissance de cause qu'il a versé ces sommes ; que si les contrôles opérés par le comptable au premier semestre 2018 ont conduit à l'identification de l'anomalie d'indexation des primes pour une majorité des agents, la prise en charge des mandats correspondants n'a pas été suspendue ; qu'il en résulte un manquement du comptable alors en fonction dans ses opérations de contrôle ;

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 que les manquements de M. X à ses obligations de contrôle et le trop-versé qui en a résulté ont causé un préjudice financier à hauteur de 8 407,87 € au TCO ; que, par suite, il y a lieu de constituer M. X débiteur du TCO, pour cette somme ;

Attendu qu'aux termes du paragraphe VIII de l'article 60 de la même loi, « *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, en l'espèce, le 10 juin 2021 ;

Sur le contrôle sélectif des dépenses

Attendu qu'aux termes du paragraphe IX de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 « *les comptables publics dont la responsabilité personnelle et pécuniaire a été mise en jeu (...) peuvent obtenir du ministre chargé du budget la remise gracieuse des sommes mises à leur charge. Hormis le cas de décès du comptable ou 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* » ;

Attendu que le document transmis par le comptable et présenté par lui comme constituant les règles de contrôle sélectif des dépenses 2018 n'est ni signé ni daté ; que, dès lors, il ne peut être retenu comme valant contrôle sélectif des dépenses ; que M. X indique *a fortiori* dans sa réponse avoir reconduit les plans de contrôles hiérarchisés précédents en attendant leur validation par le directeur régional des finances publiques ;

Attendu qu'en l'absence du renouvellement du plan de contrôle sélectif de la dépense pour l'année 2018, le contrôle de la paye devait être exhaustif ; 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 au comptable une somme inférieure à trois pour mille du cautionnement du poste comptable, soit, en l'espèce, 729 € ;

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Aucune charge n'est retenue à l'encontre M. X au titre de la présomption de charge n° 1.

Article 2 : Au titre de la charge n° 2, M. X est constitué débiteur de la communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest pour la somme de mille quatre cent cinquante-huit euros (1 458 €) en application de 2^{ème} alinéa du paragraphe VI de l'article 60 modifié de la loi n° 63-156 du 23 février 1963.

Cette somme ne peut faire l'objet d'une remise gracieuse en vertu du paragraphe IX de l'article 60 précité.

Article 3 : Au titre de la charge n° 3, M. X est constitué débiteur de la communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest pour la somme de huit mille quatre cent sept euros et quatre-vingt-sept centimes (8 407,87 €), augmentée des intérêts de droit à compter du 10 juin 2021, date d'accusé réception du réquisitoire par le comptable.

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 sept cent vingt-neuf euros (729 €) au titre de la charge n° 3.

Article 4 : La décharge de M. X au titre des exercices 2015 à 2018 ne pourra être donnée qu'après apurement du débet et de la somme ci-dessus fixés.

Fait et jugé par M. Nicolas Péhau Président, président de séance, de M. Alexandre Gagnepain et de Mme Sophie Vosgien, premiers conseillers ;

En présence de M. Bernard Lotrian, greffier de séance.

Signé : **Bernard Lotrian, greffier 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 de grande instance d'y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique de prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis¹.

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. La révision d'un jugement peut être demandée après expiration des délais d'appel, et ce dans les conditions prévues à l'article R. 242-29 du même code.

¹ Sauf si uniquement non-lieu à charge