Cour des comptes

QUATRIÈME CHAMBRE

Première section

Arrêt n° S2019-2750

Audience publique du 7 novembre 2019

Prononcé du 28 novembre 2019

COMMUNE DU MANS
(SARTHE)

Appel d'un jugement de la chambre régionale des comptes Pays de la Loire

Rapport n° R-2019-1220-1

République Française,
Au nom du peuple français,

La Cour,

Vu la requête enregistrée le 23 mai 2019 au greffe de la chambre régionale des comptes Pays de la Loire, par laquelle M. X, comptable de la commune du Mans, a élevé appel du jugement n° 2019-003 du 26 mars 2019 de ladite chambre régionale qui l'a constitué débiteur envers cette commune de la somme totale de 3 242,70 €, augmentée des intérêts de droit ;

Vu les pièces de la procédure suivie en première instance ;

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

Vu le code des juridictions financières ;

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

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

Vu le rapport de M. Patrick BONNAUD, conseiller maître, chargé de l'instruction ;

Vu les conclusions de la Procureure générale n° 677 du 30 octobre 2019 ;

Entendu lors de l'audience publique du 7 novembre 2019, M. Patrick BONNAUD, conseiller maître en son rapport, Mme Loguivy ROCHE, avocate générale, en les conclusions du ministère public, M. Y, directeur général adjoint de la commune du Mans, mandaté par le maire du Mans pour le représenter, et M. X, comptable de la commune du Mans, qui a eu la parole en dernier ;

Entendu en délibéré M. Yves ROLLAND, conseiller maître, réviseur, en ses observations ;

1. Attendu que, par le jugement entrepris, la chambre régionale des comptes Pays de la Loire a constitué M. X débiteur des sommes de 504,36 € et 2 738,34 €, augmentées des intérêts de droit, pour avoir, au cours des exercices 2014 et 2015, payé à divers agents de la commune du Mans une « indemnité de conduite des véhicules de plus de 3,5 tonnes » sans disposer d'une délibération du conseil municipal décidant du principe et des conditions d'attribution de cette prime, pièce justificative prévue par la nomenclature annexée au code général des

collectivités territoriales, manquant ainsi à son obligation de contrôle de la production des justifications, manquement ayant causé, à défaut que cette prime fût juridiquement fondée, un préjudice financier à la commune du Mans ;

2. Attendu que l'appelant demande à la Cour, « *compte tenu des circonstances particulières qui ont entouré l'exercice de ces contrôles sur la paie des personnels de la ville du Mans mais aussi le déroulé de la phase d'instruction du contrôle juridictionnel* », de conclure à l'annulation du jugement de la chambre régionale des comptes et de reconnaître à son bénéfice des circonstances atténuantes dégageant sa responsabilité personnelle et pécuniaire pour le paiement de l'indemnité incriminée ; qu'eu égard aux moyens développés, il y a lieu de considérer qu'au-delà de l'annulation du jugement, le requérant en demande subsidiairement l'infirmation ; qu'en effet, la requête peut être articulée entre, d'une part, des moyens tendant à contester l'impartialité de l'instruction de première instance et du jugement et, d'autre part, des moyens sollicitant du juge d'appel l'octroi de circonstances atténuantes ;

Sur l'impartialité de l'instruction et du jugement

3. Attendu que l'appelant expose que le magistrat rapporteur de la phase précontentieuse du contrôle des comptes de la commune du Mans, le magistrat en charge d'instruire le réquisitoire du procureur financier et la chambre régionale elle-même auraient instruit puis statué uniquement à charge en ne tenant pas compte du fait que l'appelant avait engagé, bien avant l'ouverture du contrôle des comptes sur les exercices concernés une « *action de redressement forte et formalisée* » du comptable public auprès de l'ordonnateur aboutissant à un « plan d'action correctives » qui s'est traduit par une entière régularisation du régime indemnitaire des personnels de la commune du Mans au 1er janvier 2018, en dehors de toute intervention du juge des comptes ; qu'il reproche au jugement de ne pas avoir tenu compte du fait que cette situation avait été spontanément portée à la connaissance du juge par le comptable public lui-même lors du lancement de la phase d'instruction du contrôle juridictionnel et que le contenu détaillé du plan d'actions correctives avait été expliqué y compris lors des débats engagés lors de l'audience publique du 5 mars 2019 ; qu'il reproche enfin à la chambre régionale d'avoir jugé qu'en l'absence de délibération pour la période sous contrôle le comptable avait manqué à ses obligations sans retenir l'action partenariale engagée entre l'ordonnateur et le comptable public ;

4. Attendu qu'au cours de l'audience publique du 7 novembre 2019, l'appelant a précisé que, selon lui, le magistrat rapporteur de la phase précontentieuse se serait approprié les explications que le comptable public lui aurait fourni lors de l'entretien de début de contrôle pour les transformer en charge contre l'appelant, alors qu'un processus de régularisation était en cours à son initiative avant même le lancement du contrôle de la chambre régionale des comptes ;

5. Attendu qu'aux termes des dispositions du code des juridictions financières susvisé relatives aux activités juridictionnelles des chambres régionales des comptes, «. (…) *Lorsque le ministère public relève, dans les rapports* (…) *ou au vu des autres informations dont il dispose, un élément susceptible de conduire à la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable, ou présomptif de gestion de fait, il saisit la chambre régionale des comptes*. » ;

6. Attendu qu'il résulte de ces dispositions que c'est au cours de la première phase de la procédure que les comptes sont examinés ; que cette première phase ne revêt pas un caractère contentieux ; qu'en tant qu'il conteste les conditions dans lesquelles le contrôle juridictionnel a été réalisé au cours de la phase non contentieuse de la procédure qui a précédé ledit réquisitoire, le moyen est irrecevable ;

7. Attendu qu'au demeurant le rapport à fin de jugement n° 2019-0008 du 15 janvier 2019 expose les circonstances invoquées par le comptable et propose d'en faire mention au jugement et de dire qu'elles ne peuvent exonérer le comptable de sa responsabilité personnelle et pécuniaire ; que le magistrat instructeur n'a donc pas méconnu son devoir d'impartialité et s'est acquitté de son office, tel qu'il est notamment, défini par l'article R. 242-6 du code des juridictions financières ;

8. Attendu que, ainsi que l'admet l'appelant, le jugement fait état de la qualité du travail d'alerte du comptable ayant abouti à une régularisation de l'ensemble du régime indemnitaire de manière partenariale ; que ledit jugement rappelle que si les circonstances de l'espèce invoquées par le comptable, et notamment son rôle dans la régularisation ultérieure de la situation, ne sont pas susceptibles d'être accueillies par le juge des comptes en atténuation de sa responsabilité lorsque le manquement a causé un préjudice financier à la collectivité, elles peuvent en revanche être invoquées à l'appui d'une demande de remise gracieuse auprès du ministre chargé du budget ;

9. Attendu en conséquence que les moyens soulevés par l'appelant tendant à contester la régularité du jugement entrepris doivent être écartés ;

Sur les circonstances atténuantes

10. Attendu que le comptable fait valoir que la rémunération des agents est un sujet sensible au Mans ; qu'il a bien agi et sans doute évité un conflit social ; qu'il souligne, de même qu'il a engagé et mené à bien, de conserve avec l'ordonnateur, des mesures de régularisation ;

11. Attendu qu'au cours de l'audience publique du 7 novembre 2019, le représentant de l'ordonnateur est intervenu en soutien de l'appelant et a notamment fait état de la « dimension éthique » de l'affaire ; qu'il a confirmé que c'est le comptable public et lui seul qui a découvert les irrégularités entachant certains aspects du régime indemnitaire des personnels communaux et que c'est grâce à son action que ces irrégularités ont pu être corrigées ; qu'il a indiqué que l'attribution de la prime litigieuse résultait d'un accord de sortie de grève et que sa suppression immédiate aurait entraîné un nouveau conflit social ; qu'un certain délai était donc nécessaire pour mener les négociations nécessaires pour faire accepter la mise en place d'un nouveau régime indemnitaire ; qu'il a enfin affirmé que la commune n'avait subi aucun préjudice financier dans cette affaire ; qu'il a demandé à la Cour de ne pas constituer l'appelant débiteur envers la commune du Mans ;

12. Attendu qu'il appartient au juge des comptes de vérifier que le comptable public s'est livré aux différents contrôles qu'il doit réaliser notamment pour assurer le paiement régulier des dépenses ; que, dans l'exercice de cette fonction juridictionnelle, le juge doit s'abstenir de toute appréciation du comportement personnel du comptable concerné et ne peut fonder ses décisions que sur les éléments matériels des comptes et les règles applicables ; qu'en l'absence de force majeure, non invoquée en l'espèce, aucune circonstance, tenant notamment au fonctionnement du service public, n'est de nature à justifier, sauf disposition spécifique, le paiement par un comptable d'une dépense irrégulière et, par suite, à faire obstacle à l'engagement de sa responsabilité personnelle et pécuniaire en raison de ce paiement irrégulier ; qu'en refusant de prononcer un débet au motif que l'action du comptable avait permis de corriger les pratiques litigieuses ou que la suspension du paiement par le comptable aurait conduit à un mouvement social, voire à l'interruption du service, alors qu'aucune circonstance ne pouvait justifier un tel paiement en l'absence de disposition le permettant, la chambre aurait commis une erreur de droit ;

13. Attendu que ce n'est que dans le cas où le manquement du comptable n'a pas causé de préjudice financier à l'organisme que, pour fixer le montant de la somme à mettre à la charge du comptable, le juge des comptes peut tenir compte des circonstances de l'espèce ; que, dans le cas présent, la chambre régionale des comptes a jugé que le paiement de l'indemnité étant dépourvu de fondement juridique, le manquement du comptable avait causé un préjudice financier à la commune ; qu'il s'ensuit que la chambre régionale des comptes était tenue de constituer le comptable débiteur et ce, pour le montant des sommes indûment payées ;

14. Attendu que ces circonstances de l'espèce pourront valablement être présentées par l'appelant à l'appui d'une demande de remise gracieuse formulée auprès du ministre chargé du budget ;

15. Attendu, enfin, que les mesures de régularisation n'ont été mises en place qu'à partir du 1er janvier 2018 ; qu'elles sont donc sans incidence sur les manquements relevés au cours des exercices 2014 et 2015 et ne peuvent dégager la responsabilité personnelle et pécuniaire de l'appelant ;

16. Attendu qu'il résulte de ce qui précède qu'il convient de rejeter la requête de M. X ;

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Article unique. – La requête de M. X est rejetée.

Fait et jugé en la Cour des comptes, quatrième chambre, première section. Présents : M. Jean-Yves BERTUCCI, président de section, président de séance, Mme Catherine DÉMIER, conseillère maître, MM. Olivier ORTIZ et Yves ROLLAND, conseillers maîtres et Mme Dominique DUJOLS, conseillère maître.

En présence de M. Aurélien LEFEBVRE, greffier de séance.

Aurélien LEFEBVRE **Jean-Yves BERTUCCI**

En conséquence, la République française mande et ordonne à tous huissiers de justice, sur ce requis, de mettre ledit arrêt à exécution, aux procureurs généraux et aux procureurs de la République près les tribunaux de grande instance d'y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique de prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis.

Conformément aux dispositions de l'article R. 142-20 du code des juridictions financières, les arrêts prononcés par la Cour des comptes peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation présenté, sous peine d'irrecevabilité, par le ministère d'un avocat au Conseil d'État dans le délai de deux mois à compter de la notification de l'acte. La révision d'un arrêt ou d'une ordonnance peut être demandée après expiration des délais de pourvoi en cassation, et ce dans les conditions prévues au I de l'article R. 142-19 du même code.