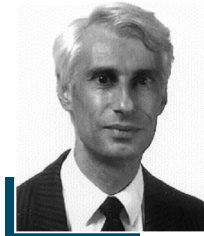


Chronique

de jurisprudence financière



Jean-Luc GIRARDI
Conseiller maître
honoraire



Pierre ROCCA
Conseiller maître
à la Cour des comptes

Chronique de jurisprudence des chambres régionales et territoriales des comptes 2019

Présentation

La présente chronique concerne les jugements prononcés par les chambres régionales entre juillet et octobre 2019.

En matière d'appréciation du respect des règles du contrôle sélectif des dépenses, il apparaît que les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) s'alignent progressivement sur la position prise par leur juge d'appel s'agissant des dépenses non mentionnées dans un plan de contrôle.

Dans la chronique du numéro 5-2018 (p. 147) nous recommandions « que la rédaction du plan de contrôle soit effectuée sans ambiguïté, de telle manière que l'on sache si ce plan concerne les dépenses à contrôler ou celles qui peuvent ne pas l'être et que l'on connaisse sa période de validité ». Depuis, la Cour, sur conclusions conformes du Procureur général, a jugé que « le contrôle sélectif constitue un mode dérogatoire au contrôle exhaustif des dépenses, lequel de-

meure applicable pour toutes les dépenses qui ne sont pas expressément mentionnées dans le plan de contrôle » (14 février 2019, *Syndicat intercommunal de restauration collective de Rouen-Bois-Guillaume*, n° S2019-0222). Cette position résulte d'une lecture des dispositions combinées de l'article 42 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) et de son arrêté d'application du 25 juillet 2013. Comme le Procureur général le précisait dans ses conclusions : « Il ressort en effet clairement des textes que les dépenses font soit l'objet d'un contrôle exhaustif, soit l'objet, pour celles qui sont expressément mentionnées à ce titre dans le plan de contrôle, d'un contrôle sélectif. (...) Soutenir que les dépenses non mentionnées comme devant faire l'objet d'un contrôle sélectif n'appellent de ce fait aucun contrôle nous semble relever d'une interprétation abusive et erronée de ces textes. »

Cette interprétation des textes réglementaires peut sembler très stricte. Mais, à défaut, il faudrait admettre qu'il serait possible qu'un comptable, avec l'aval de sa hiérarchie, s'exonère de tout contrôle *a priori*, ce qui serait gravement contraire à l'esprit même de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 (V., par exemple, l'arrêt d'appel *Commune de La Cornuaille*, 27 juin 2019, n° S2019-1639). Ce d'autant plus que la Cour des comptes a également jugé qu'un comptable peut bénéficier d'une remise gracieuse totale lorsqu'un paiement détecté *a posteriori* comme ayant été irrégulier n'a pas été régularisé : « *quelle que soit la pertinence du plan de*

*contrôle, et le fait que le comptable ait considéré à tort que la délibération produite autorisait les paiements, il n'en reste pas moins que le plan de contrôle, qui ne prévoyait qu'un contrôle *a posteriori* de la paye y compris en cas de variation des éléments de rémunération, a bien été respecté ;* » (C. comptes, 21 février 2019, Département du Pas-de-Calais, n° S2019-0287). En tout état de cause, dans l'immédiat, malgré les décisions précitées, les juridictions financières ne tirent des conséquences que de leur appréciation du respect des plans de contrôle tels qu'ils ont été approuvés et non pas de leur pertinence.

I – Les jugements relatifs au recouvrement des recettes

A – Débiteurs publics

1. CRC ÎLE-DE-FRANCE, 20 septembre 2019, *Commune de Sarcelles (Val-d'Oise)*, n° 2019-0014

Recouvrement - Acte interruptif de prescription

Les charges n° 1 à 3 visaient l'absence de recouvrement au 31 décembre 2014 de titres émis à l'encontre de débiteurs publics en 1992 et 2010.

Pour le titre le plus ancien, la Chambre ne peut que conclure « *que si les données fournies par l'application Hélios font état de quatre commandements émis avec frais le 28 avril 1992 et sans frais les 5 juin 2007, 8 septembre 2008 et 4 mai 2010, aucune preuve d'un acte interruptif de la prescription ne peut toutefois être apportée pour la période allant du 28 avril 1996, date théorique de prescription de l'action en recouvrement du titre litigieux au 1^{er} janvier 2012, date du début des exercices jugés ; qu'ainsi, en l'absence de toute preuve de la réception par le débiteur d'un acte ayant interrompu le délai de prescription, la créance en cause peut être considérée comme déjà prescrite le 1^{er} janvier 2012 ;* » et donc que « *dans ces conditions, il y a lieu de lever la présomption de charge n° 1 retenue à l'encontre de Mme V... ;* ».

Pour la charge n° 2, la comptable, sans en apporter la preuve, faisait état d'un courrier de rappel en recommandé avec accusé de réception adressé au débiteur. La Chambre rappelle « *que le comptable est responsable de la conservation des pièces justificatives des opérations et documents de comptabilité ; que s'agissant d'un débiteur public, si la lettre de rappel qui lui est adressée n'est pas suivie d'effet, une mise en demeure doit lui être adres-*

sée par lettre recommandée avec avis de réception ; qu'en cas d'échec, le comptable doit informer l'ordonnateur de l'organisme créancier de la possibilité qu'il a de saisir, soit la chambre régionale des comptes, soit le représentant de l'État, pour mettre en œuvre la procédure de l'inscription d'office ou du mandatement d'office ; ». Toutes les possibilités de parvenir au recouvrement n'ayant pas été utilisées, elle prononce un débet.

Il en va de même pour la charge n° 3 bien que la comptable ait fait état d'un commandement de payer adressé au débiteur qui aurait pu interrompre la prescription de l'action en recouvrement (même s'il s'agit d'une voie d'exécution inappropriée à l'encontre d'un débiteur public). La chambre relève d'ailleurs que « *l'état des restes à recouvrer disponible sous l'application Hélios ne mentionne qu'une lettre de rappel du 29 décembre 2010 et une mise en demeure du 10 octobre 2015 ;* ».

2. CRC GRAND EST, 9 octobre 2019, *Eurométropole de Strasbourg (Bas-Rhin)*, n° 2019-0021

Recouvrement - Acte interruptif de prescription - Annulation d'un titre de recettes

La responsabilité du comptable était recherchée pour absence de recouvrement de deux titres de recette émis en 2011 à l'encontre de la région Alsace qui seraient devenus manifestement irrécouvrables au 31 décembre 2015 (en application de l'article 1^{er} de la loi du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics).

Au vu des informations fournies par les comptables mis en cause et par l'ordonnateur, la Chambre admet que l'un des titres a pu faire l'objet d'une annulation régulière.

Pour l'autre titre, elle considère « *qu'il ressort des pièces fournies par MM. D...*

et L... que, par un courriel horodaté du 25 mars 2013 envoyé au poste comptable, la région Alsace a accusé réception, le 20 mars 2013, de la mise en demeure (...) relative à ce titre ; que ce courriel fait précisément référence à la créance, à son objet, son montant et à l'identité du débiteur ; que dès lors, ce courriel peut être regardé comme un acte interruptif de la prescription de l'action en recouvrement ; ».

N.B. : L'article 2 de la loi du 31 décembre 1968 prévoit que « *La prescription est interrompue par : \ Toute demande de paiement ou toute réclamation écrite adressée par un créancier à l'autorité administrative, dès lors que la demande ou la réclamation a trait au fait générateur, à l'existence, au montant ou au paiement de la créance, alors même que l'administration saisie n'est pas celle qui aura finalement la charge du règlement* ». Pour les créanciers publics, les instructions recommandent l'envoi d'une mise en demeure par le comptable en tant qu'il est seul chargé du recouvrement contentieux des créances de la collectivité ou de l'organisme dont il tient les comptes (V. ci-avant *Commune de Sarcelles*).

En l'occurrence, il semble que la Chambre a considéré que le courriel du débiteur constituait une reconnaissance de dette de sa part. Elle aurait pu aussi bien admettre qu'il s'agissait d'une preuve de la notification de la mise en demeure.

B – Procédures collectives

Le premier jugement retenu a trait au respect de la période en jugement.

Les deux suivants démontrent la nécessité d'obtenir des informations précises sur le sort réservé aux procédures collectives dès lors que le Conseil d'État a estimé que le juge des comptes devait « *rechercher si, au vu des pièces produites par le comptable, ce dernier établissait qu'à la date*

du manquement retenu à son encontre, la créance (...) était irrécouvrable en raison de l'insolvabilité de l'entreprise redevable » (CE, 22 juillet 2015, Service des impôts des entreprises (SIE) de Saint-Brieuc Est, Recueil p. 189) et que « lorsqu'il ressort des pièces du dossier, et en particulier des éléments produits par le comptable, qu'à la date du manquement, la recette était irrécouvrable en raison notamment de l'insolvabilité de la personne qui en était redevable, le préjudice financier ne peut être regardé comme imputable au manquement ; qu'une telle circonstance peut être établie par tous documents, y compris postérieurs au manquement ; » (CE, 22 février 2017, Grand port maritime de Rouen, n° 397924).

3. CRC AUVERGNE-RHÔNE-ALPES, 11 septembre 2019, Commune de Villard-Bonnot (Isère), n° 2019-0023

Recouvrement - Procédure collective

La charge unique du réquisitoire présumait que la comptable mise en cause n'avait pas « exercé les diligences adéquates, complètes et rapides pour recouvrer cinq titres pris en charge sur les exercices 2009 à 2012 pour un montant total de 5 641,91 € ».

Pour l'un des titres, la Chambre relève que « s'agissant d'une créance née après adoption d'un plan de redressement, cette dernière aurait dû être déclarée à la procédure de liquidation avant le 10 février 2011, soit sous la gestion de M. T..., prédécesseur de Mme P... ; qu'aucun manquement ne saurait donc être reproché à cette dernière ; qu'en outre, au 1^{er} janvier 2012, premier jour du premier exercice ouvert par le réquisitoire, l'action en relevé de forclusion était forclose ; ».

4. CRC HAUTS-DE-FRANCE, 26 septembre 2019, Commune de Mondrepuis (Aisne), n° 2019-0026

Recouvrement - Procédure collective

Le réquisitoire présumait que l'un des deux comptables dont les comptes étaient en jugement avait « laissé se prescrire, faute de diligences appropriées, » un titre émis en 2012.

La Chambre constate que l'entreprise débitrice faisait l'objet d'une procédure de redressement judiciaire depuis 2008 ayant conduit « le 23 janvier 2009 à un jugement de liquidation judiciaire, puis au versement à la commune, en 2012, de la somme de 1 948,72 € et enfin à une clôture pour insuffisance d'actif le 15 décembre 2014 ; ».

Elle en déduit « qu'il n'y a donc pas lieu d'engager la responsabilité personnelle et pécuniaire de MM. G... et L... au titre de l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963 ; ».

N.B. : On notera que le titre avait « été

émis par la commune de Mondrepuis (...) en annulation partielle du mandat n° 177 du 4 mars 2008 concernant des travaux de menuiserie ; que ce titre vise à récupérer la part sous-traitée versée par erreur à l'entreprise titulaire du marché, alors que le sous-traitant bénéficiait d'un droit au paiement direct ; », ce qui interroge sur la responsabilité du comptable ayant effectué le paiement. Cependant, seul l'exercice 2016 était en jugement.

5. CRC HAUTS-DE-FRANCE, 26 septembre 2019, Union des services d'eau du Sud de l'Aisne (USE-SA), n° 2019-0027

Recouvrement - Procédure collective

L'entreprise débitrice avait fait l'objet de deux procédures collectives. En 2011, le tribunal de commerce avait prononcé l'ouverture d'une première procédure de redressement judiciaire terminée en 2013 par un jugement prononçant la caducité du plan de redressement. Une seconde procédure de redressement judiciaire a ensuite été convertie en liquidation judiciaire.

La Chambre constate que la créance objet du réquisitoire « est née antérieurement aux procédures de redressement ouvertes le 10 juin 2011, puis le 5 septembre 2013 ; qu'à compter du jugement d'ouverture du 10 juin 2011, ces créances ne pouvaient plus être payées par le débiteur, ni faire l'objet de poursuites de la part du comptable, hormis la déclaration au mandataire judiciaire ; ».

Bien que le comptable ait été déclaré forclus pour produire cette créance dans le cadre de la seconde procédure, la Chambre met à sa charge une simple somme rémissible au motif « qu'il résulte de l'instruction que, dans le cadre de la procédure de redressement ouverte le 5 septembre 2013 et convertie en liquidation judiciaire le 28 novembre 2013, seules des créances privilégiées ont été payées, et que les créanciers chirographaires ont donc été privés de toute possibilité de dédommagement ; que, par conséquent, à la date du manquement, la recette était irrécouvrable en raison de l'insolvabilité de la société qui en était redevable ; ».

C – Mise en recouvrement

6. CRC ÎLE-DE-FRANCE, 20 septembre 2019, Commune des Pavillons-sous-Bois (Seine-Saint-Denis), n° 2019-0012

Recouvrement - Mise en recouvrement - Prescription - Assiette

Au titre de la charge n° 2, les comptables mis en cause invoquaient l'erreur commise par l'ordonnateur sur le nom du redevable qui rendait impossible le recouvrement du titre émis en 2010.

Bien que l'un des deux comptables ait produit un échange de courriels avec

l'ordonnateur sur la nécessité d'annuler ce titre, la Chambre prononce un débet à l'encontre de la comptable en fonction lorsque celui-ci est devenu irrécouvrable. Elle rappelle en effet « qu'en vertu des dispositions de l'article 19 du décret du 7 novembre 2012 visé supra, lorsque le comptable constate qu'une créance dont il ne peut ignorer l'existence n'a pas été recouvrée, soit parce que l'ordonnateur n'a pas émis de titre, soit parce que le titre émis fut incorrectement libellé, il doit pouvoir justifier au juge des comptes des diligences accomplies auprès de l'ordonnateur pour obtenir l'émission du titre omis ou la correction du titre inexact ; ». En l'occurrence, elle constate que cette démarche a été entreprise trop tardivement puisque « l'erreur de libellé a été portée à la connaissance du directeur des finances de la mairie par courriel du 24 mars 2017 ; que, à la suite de l'émission d'un nouveau titre, le comptable a soulevé, dans son courriel du 21 avril 2017, la prescription d'assiette de cinq ans de l'article 2224 du code civil ; ».

D – Annulations et réductions de titres

7. CRC PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR, 8 juillet 2019, Commune de La Garde (Var), n° 2019-0016

Recouvrement - Admission en non-valeur - Pièces justificatives - Irrécouvrabilité

Les deux premières charges portaient sur des titres pris en charge au compte 673 « Titres annulés (sur exercices antérieurs) », la troisième sur des titres imputés au compte 6542 « Créances éteintes ».

La Chambre prononce un non-lieu pour les deux premières charges qui concernaient des titres émis au nom du « régisseur de la régie centralisée » pour des chèques s'étant révélés impayés postérieurement à leur prise en charge.

Elle prononce en revanche un débet pour la troisième charge, l'ordonnateur ayant confirmé l'absence de délibération entérinant les demandes d'admission en non-valeur présentées par le comptable. Elle estime en effet que « en l'absence de fondement juridique, la dépense ne peut qu'être regardée comme indue et cause un préjudice financier à l'organisme ; qu'en l'espèce la production d'une délibération n'est pas seulement une simple formalité mais la base de l'acceptation par la collectivité de la reconnaissance du caractère irrécouvrable des créances, les circonstances que les créances, selon le comptable, étaient « éteintes et définitivement irrécouvrables », à supposer que cela soit d'ailleurs le cas, sont sans incidence sur le caractère indu de la dépense ; ».

N.B. : La Chambre, volontairement, ne s'est donc pas intéressée aux motifs et

à la date d'irrécouvrabilité des créances en cause. Le plus souvent, dès lors que le comptable n'est pas responsable de l'absence de l'irrécouvrabilité, un manquement fondé, comme au cas présent, uniquement sur l'absence de la pièce justificative d'une annulation ou d'une réduction de titres, est sanctionné simplement par la mise à la charge du comptable d'une somme non rémissible. V., en revanche, ci-après les jugements de la CRC Pays de la Loire et Grand Est s'agissant de remises gracieuses présumées non justifiées.

8. CRC PAYS DE LA LOIRE, 24 juillet 2019, Centre hospitalier intercommunal Pôle Santé Sarthe-et-Loir (Sarthe), n° 2019-0013

Recouvrement - Annulation non fondée - Remise de dette - Pièces justificatives

Les trois charges concernaient « la prise en charge de huit mandats d'annulation de titres, imputés au compte 673, non accompagnés de pièces justificatives et ne mentionnant pas les erreurs matérielles autorisant le comptable à prendre en charge l'annulation des titres concernés ». La comptable et l'ordonnateur ne contestaient pas l'absence de pièce justificative à l'appui des mandats mais avaient adressé en cours d'instruction « un tableau permettant de connaître pour chacun des titres annulés les erreurs matérielles et les références des titres réémis ; ».

La Chambre n'admet ces justifications produites a posteriori que pour une seule charge. Elle considère en effet que, dans deux cas, il ne s'agissait pas d'annulation pour erreur commise dans l'émission des titres puisque « la réponse de l'établissement justifiant le bien-fondé de l'annulation par une politique de facturation graduée renvoie en réalité à l'hypothèse d'une remise gracieuse compte tenu de la situation des résidents concernés ; ».

La Chambre en déduit des débits au motif que « la perte de recette causée par ces annulations de titres qui ne sont pas fondées sur l'inexistence ou l'inexactitude de la créance, sauf lorsque l'autorité investie du pouvoir de remettre les dettes régulièrement constituées en faveur de l'organisme public s'est expressément prononcée, antérieurement au paiement sur le principe de cette remise de dette constitue un préjudice financier ; ».

9. CRC BRETAGNE, 27 août 2019, Syndicat intercommunal de voirie de Plestin-Plouaret (Côtes d'Armor), n° 2019-0005

Recouvrement - Annulation non fondée - Pièces justificatives - Paiement irrégulier

La responsabilité du comptable était recherchée pour avoir pris « en charge sans le suspendre, un mandat de 1 901,20 € en date du 15 mai 2014 portant annulation

d'un titre de recettes n° 202/2013, précédemment encaissé, émis à l'encontre d'une entreprise cliente du syndicat pour des prestations de pesage, et en procédant au paiement dudit mandat par remboursement des sommes en cause à l'entreprise, sans disposer de la pièce justificative requise par la rubrique 142 de l'annexe 1 à l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales, à savoir un état précisant, pour chaque titre, l'erreur commise ; ».

La Chambre rejette les explications pour le moins embrouillées fournies par l'ordonnateur, le comptable et l'entreprise pour justifier l'annulation du titre et prononce un débet fondé sur cette annulation : « Attendu que (...) le mandat d'annulation litigieux n'était accompagné d'aucun document précisant l'erreur commise ; que les éléments contradictoires produits au cours de l'instruction ne permettent ni de déterminer avec précision l'existence ou l'absence de prestations de pesage, et le cas échéant leur quantité et leur tarification, compte tenu de l'absence de mention de telles prestations dans la délibération fixant les tarifs du syndicat, ni de connaître les erreurs de liquidation qui auraient été commises lors de l'émission du titre de recettes annulé, et les montants dus ou indus par l'entreprise en conséquence ; (...) que l'annulation infondée d'un titre de recettes cause une perte équivalente et en conséquence, un préjudice financier pour la collectivité ; qu'il appartient au comptable, en dépenses comme en recettes, d'apporter la preuve de ce que son manquement n'a pas causé de préjudice financier ; qu'en l'espèce, en l'absence de tout élément probant, il n'est pas établi que la créance n'était pas due et que son annulation était justifiée ; qu'il y a lieu en conséquence de constituer le comptable débiteur envers le syndicat de la somme de 1 901,20 € ; ».

N.B. : Dès lors que le mandat pris en charge avait donné lieu à un paiement, ce cas d'annulation de titre aurait pu être traité en dépenses et non pas en recettes.

10. CRC GRAND EST, 4 octobre 2019, Communauté de communes Terre d'Eau Vittel-Contrexéville (Vosges), n° 2019-0016

Recouvrement - Annulation non fondée - Remise de dette - Pièces justificatives

La présomption de charge unique portait sur la prise en charge au cours de l'année 2014 de deux mandats d'annulation de titres de recettes imputés à l'article 673.

Dans un cas, la Chambre prononce un débet au motif que le comptable n'a pu produire qu'un « courrier de l'ordonnateur en date du 4 mars 2014 dispensant le débiteur du paiement de la somme exigée » et que l'ordonnateur « indique pour sa part ne pas avoir connaissance d'une délibéra-

tion du conseil communautaire au sujet de cette dispense ; ».

S'agissant de l'autre titre, la Chambre admet « un certificat administratif attestant l'existence lors de l'émission de ce titre d'une erreur matérielle corrigée par la suite avant l'intervention du réquisitoire ; ».

II – Les jugements relatifs au paiement des dépenses

A. Avances

1. CRC GRAND EST, 18 juillet 2019, Commune de Sausheim (Haut-Rhin), n° 2019-0013

Imputation budgétaire

Les deux charges portaient sur des paiements imputés au compte 238 « Avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles ».

Le réquisitoire présumait une erreur d'imputation au motif que « un syndicat de communes a la possibilité de prévoir une participation financière de ses membres au moyen de contributions à destination de la section de fonctionnement et d'investissement ; qu'en présence d'un titre exécutoire émis par le SCIN, valant pièce justificative prévoyant une recette en subvention d'investissement comptabilisée au compte 13248 « subventions d'investissement rattachées aux actifs non amortissables - autres communes », et d'un mandat imputant cette dépense au titre d'une avance versée sur commandes d'immobilisations corporelles, les comptables auraient dû suspendre le paiement en constatant une incohérence entre les pièces produites ; ».

La Chambre considère cependant qu'en l'occurrence le syndicat, comme il y était habilité par ses statuts, était intervenu sur des bâtiments communaux et donc « qu'au regard de leur nature et des règles relatives à la spécialité des crédits, l'imputation retenue pour les dépenses mandatées était appropriée ; ».

N.B. : Sur la question complexe de savoir si un EPCL intervient pour son compte ou pour le compte de l'un de ses membres, V. l'arrêt d'appel Commune de Ploudalmezeau, 28 mars 2019, n° S2019-0761.

B. Avantages en nature

12. CRC PAYS DE LA LOIRE, 8 octobre 2019, Syndicat mixte de restauration de la région de Sablé-sur-Sarthe (Sarthe), n° 2019-0014

Pièces justificatives - Avantages en nature - Exactitude des calculs de liquidation

Il était reproché au comptable d'avoir payé des « rémunérations comprenant des avantages en nature nourriture » (...) sans que les mandats en cause ne soient appuyés de pièces justifiant l'octroi d'avantages en nature aux intéressés, ni

ne comportent la référence à des pièces justificatives produites lors des premiers paiements ; ».

Bien que le comptable fasse valoir que la prise en charge des mandats n'avaient pas entraîné à proprement parler de paiement, la Chambre prononce un débet au motif que « le président de la communauté de communes de Sablé-sur-Sarthe confirme, pour la période faisant l'objet du réquisitoire, l'absence de délibération formalisée pour l'octroi de ces repas au personnel du syndicat » et que « s'il n'y a pas eu au cas d'espèce de décaissement se traduisant par un manquant en deniers, l'avantage en nature consenti au personnel du syndicat, valorisé conformément à la réglementation, a bien constitué une charge pour le budget du syndicat ; qu'ainsi le remboursement intégral par le syndicat du coût valorisé des repas pris par les agents, participant au calcul final de leur rémunération, doit donc s'analyser comme un paiement effectif à la charge de celui-ci ; ».

N.B. : Dans un arrêt d'appel, la Cour des comptes, contre l'avis du Procureur général, avait confirmé le bienfondé d'un débet en la matière prononcé par la même chambre (C. comptes, 16 novembre 2017, Commune de Beaupréau, n° S2017-3536). Le Procureur général faisait en effet valoir que : « la rubrique 212 de la nomenclature des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales, sur laquelle s'appuie le jugement de la CRC, concerne les remboursements opérés au titre des avantages en nature », alors qu'au cas d'espèce, aucun remboursement n'a été opéré ». Il en concluait « que cette rubrique n'est pas applicable aux mandats en cause ».

N.B. : On observera qu'il y aurait moins de discussion si la charge visait le paiement des prestations et non pas des rémunérations. Cependant, les avantages en nature figurent sur les états liquidatifs de la paye et les bulletins de paye (désormais admis comme pièces justificatives) parce qu'ils sont soumis à cotisations sociales et doivent figurer dans le montant imposable. Les prestations en cause intéressent donc directement la liquidation de la paye.

C – Frais de déplacement

13. CRC GRAND EST, 18 juillet 2019, Syndicat mixte du parc naturel régional des Ballons des Vosges, n° 2019-0014

Pièces justificatives - Frais de déplacement

La charge unique visait « 15 mandats imputés aux articles 6251 et 6256, de règlement de frais de déplacement pour un montant total de 11 060,07 €, alors qu'ils n'étaient pas accompagnés d'états de frais signés par le représentant de l'orga-

nisme local, pièces justificatives prévues par la réglementation ; ».

L'ordonnateur et le comptable reconnaissent « en l'absence de procédure dématérialisée, le caractère incomplet des états de frais transmis, tant sur les exigences de détail que sur le formalisme imposé par la liste des pièces justificatives des dépenses publiques locales, par renvoi de la rubrique 21711 à l'annexe A précitée ; que tous deux admettent qu'aucun des états de frais n'était signé par le responsable administratif et financier ou une autorité territoriale comme le prévoit expressément ladite annexe A ; ».

La Chambre considère donc qu'il y a bien manquement mais reconnaît que ce manquement n'a pas causé de préjudice à l'établissement, considérant « d'une part, que l'ensemble des agents concernés par le remboursement de ces frais disposait en 2016 d'un ordre de mission permanent pour leurs différents déplacements professionnels, d'autre part, que l'ordonnateur, après les avoir réexaminés, a expressément régularisé ces états de frais le 20 février 2019 en les certifiant conformes et en attestant le service fait ; ».

14. CRC BRETAGNE, 3 septembre 2019, Communauté de communes du Pays de Châteaulin et du Porzay (Finistère), n° 2019-0007

Pièces justificatives – Frais de déplacement

Le réquisitoire visait « la prise en charge de plusieurs mandats, au titre de l'exercice 2016, pour un montant total non justifié de 1 805,05 € correspondant au remboursement de frais de déplacement de deux agents de la communauté de communes du Pays de Châteaulin et du Porzay, en l'absence des pièces justificatives requises par la nomenclature, le comptable manquant dès lors à son obligation de contrôle de la validité de la dette ; ». En l'absence de réponse du comptable et de l'ordonnateur, la Chambre prononce un débet.

D – Indemnités des élus

15. CRC PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR, 29 juillet 2019, Syndicat mixte du bassin des Sorgues (Vaucluse), n° 2019-0020

Pièces justificatives – Indemnité des élus

De manière habituelle, la Chambre retient la responsabilité du comptable qui n'a pas exigé la production de la deuxième pièce prévue par la nomenclature des pièces justificatives des dépenses du secteur local, savoir « 2. Le cas échéant, arrêté de délégation de fonction ».

De manière également habituelle, le comptable reconnaît s'être trompé sur le sens à donner aux termes « le cas échéant », pourtant clairement défini par le préambule de la nomenclature. La Chambre relève en outre « au surplus

que les indemnités versées au titre du mois de janvier 2014 étaient entachées d'une erreur de liquidation puisque l'élection des vice-présidents concernés n'est intervenue que le 22 janvier 2014, cette décision n'étant devenue exécutoire qu'en février 2014 ; ».

V. également CRC Centre-Val de Loire, 4 octobre 2019, Service départemental d'incendie et de secours (SDIS) du Loiret, n° 2019-0010.

E – Indemnités des personnels

Parmi les nombreuses décisions concernant les régimes indemnitaires, nous avons retenu les primes de fonctions informatiques qui n'étaient pas apparues depuis longtemps, ainsi que les indemnités attachées aux emplois de direction qui semblent également susciter un regain d'intérêt de la part des CRTC. Est également retenu un jugement original relatif au compte épargne temps (CET), concernant au surplus un centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale.

16. CRC AUVERGNE-RHÔNE-ALPES, 9 juillet 2019, Commune de Saint-Priest-en-Jarez (Loire), n° 2019-0020

Pièces justificatives - Indemnité

Au titre de la première charge, le réquisitoire reprochait au comptable le paiement « à un agent des indemnités horaires informatiques », pour un montant total de 4 618,26 euros, du mois de janvier 2015 au mois de décembre 2016, sans disposer d'aucune des pièces justificatives requises par la rubrique 210223 « Primes et indemnités » de l'annexe I au code général des collectivités territoriales, à savoir la délibération instaurant une telle prime et la décision de l'autorité gestionnaire fixant le taux applicable à l'agent ; ».

En réponse au réquisitoire, les comptables avaient produit une délibération datant du 4 novembre 1983. Ils estimaient dès lors que le manquement n'était donc plus constitué et argumentaient sur le périmètre du plan de contrôle.

La Chambre rappelle « que le respect de l'obligation de contrôle des pièces justificatives incombant au comptable s'apprécie au jour du paiement ; (...) que ces indemnités horaires informatiques correspondent plus exactement à la prime de fonctions instituée par le décret n° 71-343 du 29 avril 1971 pour les fonctionnaires de l'État affectés au traitement de l'information ; qu'il résulte de ces dispositions que le bénéfice de cette prime est réservé aux agents exerçant une des fonctions énumérées par ce décret ; que le taux moyen de la prime est déterminé par application d'un coefficient multiplicateur, variant de 55 à 188, à 1/10 000ème du traitement

annuel brut correspondant à l'indice brut 585 ; que le montant individuel de la prime allouée est fixé compte tenu de la valeur professionnelle et de l'activité de l'agent, dans la limite du taux moyen majoré de 25 % ; ». Or, il ressortait « des décisions individuelles d'attribution de cette prime à l'agent bénéficiaire, que celle-ci lui a été versée en tant que « moniteur » avec un coefficient de 70% ; que la délibération du 4 novembre 1983 n'ouvre le bénéfice de cette prime qu'aux « agents de traitement », laquelle est distincte de la catégorie des « moniteurs », et avec un coefficient moyen maximal de 42%, qui, même augmenté de 25 %, ne saurait donc s'élever à 70 % ; qu'ainsi, la délibération n'autorisait pas le versement de cette prime à l'agent qui en a bénéficié, ni davantage pour le montant qui lui a été octroyé ; ».

La Chambre en déduit deux débet à l'encontre des comptables mis en cause.

17. CRC PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR, 11 juillet 2019, Centre de gestion de la fonction publique territoriale des Hautes-Alpes, n° 2019-0018

Pièces justificatives contradictoires

La première charge était fondée sur le paiement à un agent d'un « montant de jours placés sur son compte épargne temps à hauteur de 50 jours et ce, en infraction à une délibération idoine du 21 octobre 2010 et au décret n° 2004-878 du 26 août 2004 modifié relatif au compte épargne temps dans la fonction publique territoriale, qui n'en autorisaient le paiement qu'à hauteur d'un nombre maximal de 40 jours car les jours de RTT figurant sur le CET ne peuvent donner lieu à monétisation que si le nombre de jours cumulés est situé entre le 20^{ème} et le 60^e jour ; ». Contrairement au comptable, l'ordonnateur tentait de justifier le manquement en soutenant qu'« une telle indemnisation était expressément envisagée par la délibération du Centre de Gestion du 21 octobre 2010 laquelle délibération précise du reste que l'agent peut déposer sur son CET les jours de repos compensateurs (récupération des heures supplémentaires ou complémentaires) et peut utiliser les jours ainsi capitalisés au-delà des 20 premiers sous forme d'indemnisation » et « que le nombre de 50 jours ayant donné lieu à monétisation dans le cadre du compte épargne temps (CET) se justifie sur la base d'heures supplémentaires effectuées et intégrées au sein du CET selon la note de service du 16 novembre 2007 ; ».

La Chambre conclut néanmoins « que le réquisitoire ne porte que sur le paiement des jours figurant sur le CET, et non sur leurs modalités d'accumulation, que par conséquent l'argumentaire avancé par l'ordonnateur ne permet pas de remettre en cause les fondements juridiques du ré-

quisitoire ; (...) que quelle qu'en soit l'origine, l'alimentation du CET ne peut donner lieu à monétisation de plus de 40 jours de congés selon le dispositif du décret précité confirmé par la délibération ; ».

La Chambre entérine donc le manquement et en déduit un débet car une « dépense dépourvue de fondement juridique doit être regardée comme indue ».

18. CRC NOUVELLE AQUITAINE, 30 septembre 2019, Région Aquitaine, n° 2019-0016

Pièces justificatives - Indemnité

La charge unique portait sur le paiement à deux directeurs généraux adjoints des services d'indemnités « sans disposer des pièces justificatives adéquates ».

La Chambre estime que les paiements étaient indus et en déduit un débet de 67 146,37 € à l'encontre du comptable au motif que « si les deux directeurs généraux adjoints pouvaient prétendre, comme le rappelaient leurs arrêtés, au maintien de leur régime indemnitaire antérieur, cette possibilité offerte par le décret n° 87-1101 du 30 décembre 1987 ne pouvait se présumer en l'absence d'une décision préalable de l'assemblée délibérante suivie d'une décision individuelle en précisant le montant ; ».

19. CRC NORMANDIE, 30 septembre 2019, Région Normandie, n° 2019-16

Pièces justificatives - Prime

Il était reproché au comptable d'avoir payé « des primes de fonction informatique alors que la délibération du conseil régional de Basse-Normandie du 18 juin 2015, actualisant le régime indemnitaire des agents à compter du 1^{er} septembre 2015, ne prévoyait pas le versement de la prime en cause et que la délibération du 30 juin 2000, mentionnant ladite prime, à supposer qu'elle n'ait pas été abrogée par la délibération du 18 juin 2015 précitée, ne fixait pas la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen de cet élément de rémunération ; ».

Le comptable soutenait « qu'en se référant explicitement au décret n° 89-558 du 11 août 1989 modifiant le décret n° 71-343 du 29 avril 1971, la délibération précitée, visée par les arrêtés individuels du président du conseil régional, lui permettait de disposer des éléments indispensables au contrôle de la validité de la dette ; que cette délibération précise que les attributions individuelles s'effectuent par arrêté et qu'ainsi l'ordonnateur est seul compétent pour déterminer le montant de l'indemnité servie à chaque agent ; ».

La Chambre prononce cependant un débet au motif « qu'en payant une dépense non explicitement autorisée par l'assemblée délibérante et nonobstant la présence d'arrêtés individuels, M. D... a réglé

une dépense juridiquement indue et qui a causé un préjudice financier à la région Normandie ; ».

V. également le jugement n° 2019-17 concernant la région Basse-Normandie.

20. CRC GRAND EST, 1^{er} octobre 2019, Commune de Châlons-en-Champagne (Marne), n° 2019-0015

Pièces justificatives - Indemnité

Les charges portaient sur des paiements effectués au bénéfice du directeur général des services et du directeur de cabinet du maire.

Le jugement commence par rejeter de nombreux moyens de procédure invoqués par le comptable. Sur le fond, il prononce deux débet correspondant aux deux premières charges.

La première charge concernait une indemnité de performance et de fonctions versée au directeur général des services (DGS) alors que « le comptable ne disposait pas, à la date des paiements en cause, de la décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination fixant le taux de l'indemnité de performance et de fonctions (IPF) applicable (...) ; qu'ainsi les pièces fournies à l'appui des mandats ne permettaient pas d'établir la validité de la dette de la commune, pour un montant de 46 900 € (...) ; »

Il en va de même pour la deuxième charge qui concernait une prime de responsabilité versée au DGS alors que « le comptable ne disposait, à la date des paiements en cause, d'aucune délibération autorisant le versement de cette prime, ni d'aucune décision individuelle en fixant le taux de liquidation ; ».

21. CRC CENTRE-VAL DE LOIRE, 4 octobre 2019, Service départemental d'incendie et de secours (SDIS) du Loiret, n° 2019-0010

Pièces justificatives - Prime

La charge n° 3 portait sur le « versement de l'indemnité horaire spéciale de traitement de l'information (IHSTI) au profit de dix-huit agents du SDIS en l'absence des pièces requises en vertu de l'annexe I (rubrique 210223) de l'article D. 1617-19 du CGCT ; qu'au surplus, certains agents n'auraient pas dû bénéficier de l'IHSTI, dans la mesure où ils ont reçu des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) et que le cumul de ces deux indemnités est prohibé ; ».

Le comptable faisait valoir « que le SDIS considérait le centre de traitement de l'alerte, où intervenaient les dix-huit agents bénéficiaires de l'IHSTI, comme un centre de traitement de l'information ; » et l'ordonnateur « que les agents bénéficiaires de l'indemnité ont pour mission principale le traitement de l'information et qu'à défaut de délibération spécifique

ou d'arrêté individuel attributif, les versements ont pour fondement juridique le décret n° 72-1012 précité, figurent dans un état de synthèse mensuel et sont justifiés par les fiches de poste des agents concernés ; qu'il indique, d'autre part, que les opérateurs du centre de traitement « sont amenés à percevoir des IHTS pour des temps de travail effectués en supplément de leur temps de garde planifié (...) » ; ».

La Chambre n'en prononce pas moins un débet au motif principal que « il résulte de l'instruction que le conseil d'administration du SDIS n'a adopté aucune délibération prévoyant le versement de l'IHSTI et fixant ses conditions d'attribution et qu'aucune décision individuelle n'a jamais été prise par le président du SDIS à l'attention des agents bénéficiaires de l'indemnité ; qu'il n'est pas contesté que le comptable en cause n'était pas en possession de ces pièces au moment du paiement des indemnités litigieuses ; ».

F – Commande publique

22. CRC PAYS DE LA LOIRE, 17 octobre 2019, Commune d'Olonne-sur-Mer, (Vendée), n° 2019-015

Marchés de travaux - Pénalité de retard

Le réquisitoire visait le « paiement en 2015 des mandats de solde de trois lots d'un marché de travaux passé en 2013 par la commune d'Olonne-sur-Mer, marché relatif à la « construction d'une médiathèque et du futur hôtel de ville », et comprenant dix-huit lots ; (...) que le paiement des mandats de solde en cause est intervenu sans tenir compte des pénalités de retard exigibles au vu des pièces du marché ».

L'ordonnateur admettait « qu'aucune délibération n'a été prise, ni aucune démarche entreprise, en vue d'assurer le recouvrement des pénalités concernées, et que les dates et les données du calcul des pénalités indiquées au réquisitoire sont correctes ; ». Mais il soutenait que « le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) du marché n'a pas été correctement appliqué par le maître d'œuvre (...) ; que les délais indiqués au CCAP étaient seulement indicatifs, les délais définitifs étant fixés par le calendrier détaillé d'exécution réalisé par l'OPC et notifié par ordre de service ; qu'ainsi, aucun retard n'a selon lui été constaté pour les trois lots concernés, bien qu'il reconnaisse cependant que cela ne soit pas attesté par les documents de suivi du chantier ; ».

La Chambre rejette en détail cette argumentation car « il ressort des pièces du marché que les délais d'exécution prévus pour chaque lot n'avaient pas un caractère indicatif ; » et que « que les délais d'exécution, s'ils s'insèrent dans le délai d'ensemble du chantier, sont propres à chaque lot ; ».

Elle déduit de cette analyse un débet au motif « qu'en l'espèce l'affirmation de l'ordonnateur selon laquelle il n'y aurait aucun retard n'est pas attestée plus avant par les documents de suivi du chantier ; qu'il apparaît au contraire, au regard des procès-verbaux de réception des travaux, de la date de commencement de ces derniers et de la durée d'exécution des lots, que les dates d'achèvement des travaux excèdent les délais contractuels ; qu'ainsi, à défaut d'un avenant ayant modifié la durée contractuelle du marché, ou d'une délibération de l'assemblée délibérante ayant décidé l'exonération des pénalités de retard, la non application des susdites pénalités paraît privée de tout fondement ; qu'il est de jurisprudence constante que le caractère indu de paiements par un comptable sans liquidation de pénalités de retard d'un marché emporte l'existence d'un préjudice financier à l'organisme public concerné ; ».

III – Les jugements relatifs à la tenue de la comptabilité

23. CRC GUYANE, 9 juillet 2019, Collège Léo Othily de Mana, n° 2019-0006

Tenue de la comptabilité - Désordres comptables

Les sept premières charges concernaient des soldes débiteurs injustifiés à la date de sortie de fonctions du comptable mis en cause. Dans certains cas, il s'agissait d'ailleurs de comptes devant présenter un solde créditeur ou nul.

Pour certains comptes, la Chambre rejette les réserves émises par le comptable lors de sa propre entrée en fonctions. Pour les autres, le comptable ne fournissant « aucun élément de justification ou de régularisation », les charges aboutissent toutes au prononcé d'un débet.

24. CRC PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR, 11 juillet 2019, Département des Hautes-Alpes, n° 2019-0017

Tenue de la comptabilité - Prêts

La première charge concernait les soldes débiteurs de sous comptes du compte 274 « Prêts ».

La Chambre constate que trois soldes étaient injustifiés au 31 décembre 2016. Elle écarte l'un deux au motif « d'une erreur de formulation au réquisitoire ». Elle constate un non-lieu pour un autre en considération du fait que « les éléments produits par le comptable font apparaître qu'à la date de sa prise de fonction, les trois versements fondant la créance étaient bien rattachés aux deux conventions SAFER et que la créance de 110 743,10 € était indubitablement prescrite ; ». Elle prononce, en revanche,

un débet de 66 187,91 € pour un solde « intitulé « fiche de régularisation prêt entreprise en difficulté » du 31 décembre 1993 ; », au motif « que le comptable n'a formulé aucune réserve lors de sa prise de fonctions à l'encontre de ses précédentes ; ».

IV – Les jugements relatifs à des gestions de fait

25. CRC NORMANDIE, 9 juillet 2019, Commune de Carentan-les-Marais (Manche), n° 2019-14

Gestion de fait – Déclaration (oui)

Le réquisitoire présumait l'existence d'une gestion de fait « à raison de la gestion sans titre du cinéma « Le Cotentin » par la société à responsabilité limitée C... et ce du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2018 ».

La Chambre déclare effectivement comptables de fait conjointement et solidairement le maire de la commune au moment des faits et la SARL C... pour la période mentionnée au réquisitoire.

Le jugement mentionne en effet que « que l'exploitation du cinéma « Le Cotentin » par la société C... entre le 1^{er} janvier 2017 et le 31 décembre 2018 s'est faite sans contrat ni titre lui permettant d'encaisser les recettes liées à cette exploitation ; (...) que l'immeuble accueillant le cinéma (...) est un bien public, propriété de la commune de Carentan-les-Marais ; que les recettes tirées de l'exploitation d'un bien public constituent, sauf dispositions contractuelles contraires, des recettes publiques ; que les recettes d'exploitation du cinéma (...) sont donc, depuis le terme du contrat d'affermage, des recettes publiques ; ».

Le délai pour produire le compte est fixé à deux mois.

26. CRC BOURGOGNE-FRANCHE-COMTÉ, 17 octobre 2019, Établissement public de coopération culturelle de l'Yonne (EPCCY), n° 2019-0011

Gestion de fait – Déclaration (non)

Le réquisitoire, en date du 22 septembre 2014, présumait « une gestion irrégulière de fonds publics en raison de la location puis de la cession d'une partie du parc d'instruments de musique appartenant à la commune d'Auxerre et confiée à l'Établissement Public de Coopération Culturelle de l'Yonne (EPCCY) par les responsables d'une association » car « ces personnes ne pouvaient être considérées comme des comptables publics et, de ce fait, n'étaient pas autorisées à percevoir et à manier des fonds publics ; ».

Le jugement conclut à un non-lieu, notamment en raison du fait « que l'ensemble des personnes morales impliquées dans cette affaire ont aujourd'hui disparu, y compris l'EPCCY dont des recettes ont pu

avoir été irrégulièrement maniées ; que, dans ces circonstances, un rétablissement des comptes et de la caisse de ce dernier ne peut être réalisé ni matériellement, ni juridiquement ; ».

V – Les jugements relatifs à la procédure

27. CRC GUADELOUPE, 9 juillet 2019, Établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole (EPLEFPA) de la Guadeloupe, n° 2019-0005

Retard dans la production des comptes

La Chambre ne prononce pas d'amende à l'encontre de la comptable, estimant que le retard avéré ne lui est pas imputable.

Celle-ci avait en effet attesté sur l'honneur avoir « transmis régulièrement les comptes de 2006 à 2011 » à la DRFIP, laquelle ne contestait « pas que le compte financier

de 2011 de l'EPLE FPA de Guadeloupe et été adressé à la DRFIP par Mme C... ; qu'un incendie a détruit les archives de la direction le 11 octobre 2018 parmi lesquelles pouvaient se trouver les comptes de l'exercice 2011 dudit établissement, ce qui pourrait expliquer qu'ils n'ont pas été transmis à la chambre ; ».

28. CRC NOUVELLE AQUITAINE, 24 juillet 2019, Commune de Panazol (Haute-Vienne), n° 2019-0013

Révision

La Chambre révisé deux articles d'un jugement du 21 août 2017 (confirmé en appel le 14 février 2019) au motif d'une ambiguïté dans la mention du pourcentage que représentent les laissés à charge prononcés par rapport au cautionnement. Les montants des sommes non rémissibles ne sont pas modifiés.

La comptable faisait état « de la difficulté à appliquer le jugement précité eu égard à la rédaction divergente des motifs et du dispositif fondant les sommes mises à sa charge au titre de chacun des deux exercices jugés ».

29. CRC HAUTS-DE-FRANCE, 3 septembre 2019, Commune d'Audresselles (Pas-de-Calais), n° 2019-0024

30. CRC HAUTS-DE-FRANCE, 12 septembre 2019, Commune de Chocques (Pas-de-Calais), n° 2019-0024

Évocation

La Chambre décide d'évoquer les comptes des deux communes pour « s'assurer » de faits les concernant portés à sa connaissance. ■