COUR DES COMPTES

--------

QUATRIÈME CHAMBRE

--------

PREMIÈRE SECTION

--------

***Arrêt n° 70795***

COMMUNE DE FÉCAMP

(SEINE-MARITIME)

Appels d’un jugement de la chambre régionale des comptes de Basse-Normandie,

Haute-Normandie

Rapport n° 2014-379-0

Audience publique du 10 juillet 2014

Lecture publique du 18 septembre 2014

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LA COUR DES COMPTES a rendu l’arrêt suivant :

LA COUR,

Vu les requêtes enregistrées les 10 et 26 décembre 2013 au greffe de la chambre régionale des comptes (CRC) de Basse-Normandie, Haute-Normandie par lesquelles M. X, Mme Y et Mme Z, comptables de la commune de FÉCAMP, le premier du 15 janvier 2007 au 29 novembre 2009, la deuxième du 30 novembre 2009 au 30 juin 2010 et la troisième du 1er juillet au 31 décembre 2010, ont élevé appel du jugement n° 2013-0022 du 10 octobre 2013 par lequel ladite chambre les a notamment constitués débiteurs de la commune de Fécamp de diverses sommes, pour les motifs suivants :

- charge n° 1 : Mme Y, de la somme de 12 440,31 €, et Mme Z, de la somme de 25 780,22 €, l’une et l’autre augmentées des intérêts de droit calculés à compter du 21 janvier 2013, pour avoir payé à M. H., agent de la commune de Fécamp, son traitement à un indice correspondant au grade de directeur territorial malgré une contradiction entre la pièce justificative fournie et la réglementation visée ;

- charge n° 3 : M. X, de la somme de 3 993 €, augmentée des intérêts de droit calculés à compter du 23 janvier 2013, Mme Y, de la somme de 3 993 €, et Mme Z, de la somme de 3 630 €, l’une et l’autre augmentées des intérêts de droit calculés à compter du 21 janvier 2013, pour avoir rémunéré des astreintes sans disposer de la pièce justificative exigée par la réglementation ;

Vu le réquisitoire du Procureur général près la Cour des comptes n° 2014-19 du 17 février 2014 transmettant à la Cour les requêtes précitées ;

Vu les pièces de la procédure suivie en première instance, notamment le réquisitoire du procureur financier près la chambre régionale des comptes de Basse-Normandie, Haute-Normandie du 8 janvier 2013 ;

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

Vu le décret n° 87-1099 du 30 décembre 1987 portant statut particulier du cadre d’emplois des attachés territoriaux ;

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

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique en vigueur au moment des faits ;

Vu le code des juridictions financières ;

Vu le rapport de M. Jean-Yves Bertucci, conseiller maître ;

Vu les conclusions du Procureur général n° 453 du 3 juillet 2014 ;

Entendu, lors de l’audience publique de ce jour, M. Bertucci, en son rapport, Mme Marie-Pierre Cordier, Premier avocat général, en les conclusions du ministère public, Mmes Y et Z, appelantes, présentes à l’audience et ayant eu la parole en dernier ;

Après avoir entendu en délibéré M. Jean-Pierre Lafaure en ses observations ;

Attendu que les requêtes portent sur des faits de même nature, sont motivées de manière identique et invoquent des moyens semblables et qu’il y a donc lieu de les joindre ;

Attendu que les requêtes satisfont aux conditions de forme et de délai prescrites par le code des juridictions financières et sont donc recevables ;

***Charge n° 1 : paiement du traitement de M. H. – exercice 2010***

Attendu que, d’avril à décembre 2010, Mme Y puis Mme Z ont payé le traitement de M. H., agent de la commune de Fécamp, à un indice correspondant au grade de directeur territorial, sur la base d’un arrêté pris par le maire, le 19 mai 2010, nommant M. H. au grade de directeur du cadre d’emplois des attachés territoriaux, à compter du 1er avril 2010 ;

Attendu qu’en vertu de l’article 60 de la loi de finances pour 1963 et des articles 12 et 13 du décret susvisé portant règlement général sur la comptabilité publique, les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables du contrôle de la production des pièces justificatives des dépenses dont ils assurent le paiement ; qu’à ce titre, il leur revient 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 que l’annexe I à l’article D. 1617-19 susvisé du code général des collectivités territoriales, constitutive de la nomenclature des pièces justificatives des paiements des collectivités locales comporte, sous la rubrique 2. « Dépenses de personnel », une sous-rubrique n° 1021 « Pièces générales » qui exige, pour la prise en charge financière d’un changement de grade, une « *Décision de l’autorité investie du pouvoir de nomination portant modification de la situation administrative de l’intéressé entraînant une modification de sa rémunération avec indication de la date d’effet* » ;

Attendu que l’arrêté du maire de Fécamp nommant M. H. au grade de directeur territorial vise notamment le décret n° 87-1099 du 30 décembre 1987 qui prévoit que les titulaires du grade de directeur territorial ne peuvent exercer leurs fonctions dans les communes de moins de 40 000 habitants ; que la commune de Fécamp n’atteint pas ce seuil démographique ;

Attendu que la chambre régionale a considéré que *« si le comptable ne peut se faire juge de la légalité des pièces justificatives produites à l’appui d’une demande de paiement, il lui appartient toutefois d’interpréter les pièces justificatives conformément à la réglementation en vigueur, et de vérifier leur cohérence ; qu’en l’occurrence, la pièce justificative fournie aux comptables – l’arrêté du maire – était contradictoire avec la réglementation visée ; que cette contradiction aurait dû les conduire à suspendre le paiement »* ;

Attendu que les appelantes soutiennent, au contraire, que l’arrêté du maire constituait une pièce justificative suffisante au regard de la nature et de l’objet de la dépense et qu’il ne leur appartenait pas de la confronter à la réglementation applicable ;

Considérant qu’eu égard à l’objet et à la nature de la dépense, l’arrêté du maire constitue bien la pièce requise par la nomenclature ; que l’arrêté est exécutoire, émane de l’autorité compétente, est complet et précis ; qu’il ne laisse subsister aucune ambiguïté sur la volonté exprimée par l’ordonnateur ;

Considérant que ce n’est que lorsque plusieurs lectures d’une pièce justificative sont possibles qu’il revient au comptable de privilégier celle de ces lectures qui permet à la pièce de respecter le droit auquel elle est subordonnée, et notamment les lois et règlements qu’elle vise ou auxquels elle se réfère ; que tel n’est pas le cas en l’espèce ;

Considérant qu’en exigeant des comptables qu’ils suspendent les paiements au motif qu’il existerait une contradiction entre l’arrêté du maire et la réglementation applicable qu’il vise, la chambre régionale des comptes les a dès lors invités à se faire juges de la légalité de l’arrêté ;

Considérant qu’elle a de ce fait commis une erreur de droit et qu’il y a lieu d’infirmer, comme le demandent les appelantes, les débets prononcés à leur encontre, en ce qui concerne l’ensemble des paiements postérieurs à la date à laquelle l’arrêté du maire est devenu exécutoire, soit le 21 mai 2010 ;

Attendu que le paiement par Mme Y du traitement d’avril 2010, par mandat n° 1401 du 20 avril 2010 réglé le 26 avril 2010, n’était pas justifié par l’arrêté du maire qui n’a été signé que le 19 mai ;

Considérant que, la responsabilité du comptable s’appréciant au moment du paiement, le règlement de ce mandat ne pouvait être justifié par l’application d’un arrêté non encore signé ;

Considérant que si, comme le soutient Mme Y, la commission administrative paritaire présidée par le maire a, dans sa séance du 31 mars 2010, proposé à l’unanimité la promotion de M. H. au grade de directeur territorial, la proposition de cette commission ne saurait être assimilée à la « *décision de l’autorité investie du pouvoir de nomination* » exigée par la nomenclature précitée ;

Considérant que Mme Y a donc engagé sa responsabilité personnelle et pécuniaire en payant le mandat n° 1401 ;

Attendu que la chambre régionale des comptes a estimé que ce manquement avait entraîné un préjudice financier pour la commune au motif que le paiement serait intervenu *« sur la base d’une décision prise par une autorité non compétente, le grade de directeur territorial ne pouvant exister dans la commune de Fécamp »*.

Considérant que c’est à bon droit que Mme Y conteste cette appréciation dans la mesure où le maire était bien l’autorité compétente pour prendre l’arrêté de promotion et où il n’appartenait pas à la comptable de contrôler la légalité dudit arrêté ; qu’en outre, le différentiel de rémunération, prématurément versé en avril 2010 à M. H., aurait dû l’être, à titre de rappel, postérieurement à la signature de l’arrêté ; que le manquement n’a donc pas causé de préjudice financier à la commune ;

Considérant que, par l’effet dévolutif de l’appel, il appartient à la Cour, de faire application du 2ème § du VI de l’article 60 de la loi de 1963 susvisée selon lequel, « *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* » ;

Considérant que Mme Y avait la qualité de comptable intérimaire, que le poste subissait un surcroît de travail et un manque d’effectif, que, même apprécié au moment du paiement, l’enjeu financier lié au manquement n’était que de 69,11 € ;

Considérant de surcroît que le plan de contrôle sélectif de la dépense approuvé par la direction générale des finances publiques pour la trésorerie municipale de Fécamp excluait le contrôle exhaustif de ce type de dépense ;

Considérant dès lors qu’il sera fait une juste appréciation des circonstances de l’espèce en n’usant pas de la faculté de mettre une somme à la charge de Mme Y;

***Charge n° 3 : paiement des indemnités d’astreinte – exercices 2009 et 2010***

Attendu que les trois comptables successifs ont payé, au cours des exercices 2009 et 2010, à des agents de la commune, des rémunérations d’astreinte, sur la base d’une délibération du conseil municipal du 29 mars 2002 dont il n’est pas contesté qu’elle ne fixait pas les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes ou à des permanences, la liste des emplois concernés et les modalités d’organisation de ces astreintes ou permanences ;

Attendu que l’annexe I précitée constitutive de la nomenclature des pièces justificatives des paiements des collectivités locales comporte en sa rubrique 2. « Dépenses de personnel », une sous-rubrique 210225 « Astreintes et permanences » qui exige notamment une « *Délibération déterminant les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes ou à des permanences, la liste des emplois concernés, les modalités de leur organisation* » ;

Attendu que la chambre régionale a considéré que les comptables avaient engagé leur responsabilité personnelle et pécuniaire en ouvrant leur caisse sans disposer d’une délibération répondant aux conditions posées par la nomenclature ;

Attendu que les appelants soutiennent, comme ils l’avaient fait en première instance, que la délibération précitée se réfère à un avis du comité technique paritaire (CTP) qui ne peut être que celui rendu la veille (28 mars 2002), lequel contient l’ensemble des informations requises par la nomenclature ; qu’ils ajoutent que les états liquidatifs joints aux paiements comportent également des informations très détaillées sur les emplois concernés, les périodes, les taux, les nombres d’heures ;

Considérant que l’avis du comité technique paritaire du 28 mars 2002 n’est ni repris dans le texte de la délibération, ni annexé à celle-ci ;

Considérant que ni cet avis, ni les états liquidatifs, quel que soit leur contenu, ne peuvent être assimilés à une délibération exécutoire du conseil municipal répondant aux exigences posées par la nomenclature des pièces justificatives ; que les moyens des appelants doivent donc, sur ce point, être rejetés ;

Attendu que la chambre régionale des comptes a estimé que les manquements des comptables avaient entraîné un préjudice financier au motif que l’imprécision de la délibération ne permettait pas d’identifier l’intention de l’assemblée délibérante quant aux postes soumis à astreinte ;

Considérant que les appelants soutiennent que ces manquements présumés n’auraient pas causé de préjudice financier à la commune, le service fait ayant été attesté et la volonté de l’ordonnateur ayant été respectée ;

Considérant que, faute d’une délibération complète et précise, notamment en ce qui concerne les emplois concernés, la volonté de l’assemblée délibérante, seule compétente, ne saurait être présumée ; que, dès lors, les indemnités d’astreinte versées n’étaient pas dues et que leur paiement a entraîné un préjudice financier pour la commune ; que les moyens des appelants doivent donc également être rejetés sur ce point ;

Par ces motifs,

DECIDE :

Article 1er – Les débets prononcés à l’encontre de Mme Y et de Mme Z par le jugement n° 2013-0022 du 10 octobre 2013 sont infirmés en ce qui concerne la charge n° 1 ;

Article 2 – Aucune somme n’est mise à la charge de Mme Y en ce qui concerne le manquement relevé lors du paiement du mandat n° 1401 du 20 avril 2010 ;

Article 3 – Les requêtes sont rejetées en ce qui concerne la charge n° 3.

------------

Fait et jugé en la Cour des comptes, quatrième chambre, première section. Présents : MM. Vachia, président, Ganser, président de section, Lafaure, Maistre, Geoffroy et Rolland, conseillers maîtres.

Signé : Jean-Philippe Vachia, Président, et Marie-Hélène Paris-Varin, greffier de séance.

Collationné, certifié conforme à la minute étant au greffe de la Cour des comptes.

En conséquence, la République française mande et ordonne à tous les huissiers de justice, sur ce requis, de mettre ledit arrêt à exécution, aux procureurs généraux et aux procureurs de la République près des 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 sont légalement requis.

Délivré par moi, secrétaire général.

**Pour le secrétaire général**

**et par délégation, la greffière principale,**

**Chef du greffe de la Cour des comptes**

**Florence Biot**