COUR DES COMPTES

-------

QUATRIEME CHAMBRE

-------

PREMIERE SECTION

-------

***Arrêt n° 71194***

|  |  |
| --- | --- |
|  | COMMUNE DU CANNET  (ALPES-MARITIMES)  Appel d’un jugement de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d’Azur  Exercices 2007 et 2010  Rapport n° 2014-553-0  Audience publique du 16 octobre 2014  Lecture publique du 13 novembre 2014 |

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LA COUR DES COMPTES a rendu l’arrêt suivant :

LA COUR,

Vu la requête, enregistrée le 27 novembre 2013 au greffe de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte-d’Azur, par laquelle Mme X, maire de la commune du Cannet (Alpes-Maritimes), a élevé appel du jugement n° 2013 0009 du 26 septembre 2013 par lequel ladite chambre a constitué Mme Y, comptable de la commune, débiteur de celle-ci de la somme de 51 485,29 €, augmentée des intérêts de droit à compter du 6 février 2013 ;

Vu le réquisitoire n° 2014-25 du Procureur général près la Cour des comptes du 4 mars 2014 transmettant la requête précitée ;

Vu les pièces de la procédure suivie en première instance ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, modifiée ;

Vu le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales ;

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

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique ;

Vu le décret n° 2012-1386 du 10 décembre 2012 ;

Vu le code des juridictions financières ;

Vu les mémoires en réplique produits par M. Z, ancien comptable de la commune du Cannet, Mme Y, Mme Maud Child, procureur financier près la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d’Azur, respectivement, les 26 décembre 2013, 9 décembre 2013, 20 décembre 2013, les mémoires en duplique produits par Mme Y et Mme X, respectivement les 8 et 17 janvier 2014, pour la première, et le 9 janvier, pour la seconde ;

Vu le rapport de M. Patrick Bonnaud, conseiller référendaire ;

Vu les conclusions n° 640 du Procureur général du 13 octobre 2014 ;

Entendu, lors de l’audience publique de ce jour, M. Bonnaud en son rapport, Mme Marie-Pierre Cordier, premier avocat général, en les conclusions du parquet, Mme Y étant présente et l’appelante, représentée par Me Guillaume Gauch, avocat associé, ayant eu la parole en dernier ;

Après avoir entendu, en délibéré, M. Ganser, président de section, en ses observations ;

***Sur la recevabilité***

Attendu que la requête de Mme X répond aux conditions de forme et de délai fixées par le code des juridictions financières ; qu’autorisée par délibération du 11 avril 2008 du conseil municipal de la commune du Cannet, la requérante a qualité pour agir au nom de cette commune ;

Attendu que le Procureur général considère qu’elle est dépourvue d’intérêt à agir ; que, selon lui, « *cette règle d’ordre public, valable en procédure civile comme en contentieux administratif, avec des adaptations particulières, trouve également à s’appliquer devant les juridictions financières* » ;

Attendu qu’au cas d’espèce, la commune pouvait valablement interpréter le jugement susvisé comme mettant en cause la nature et la régularité du régime indemnitaire des collaborateurs du cabinet du maire, défini par ses organes compétents ; qu’ainsi la commune du Cannet peut être considérée comme ayant intérêt à agir ; qu’il en résulte qu’il y a lieu de déclarer recevable la requête de cette commune ;

Attendu que dans son mémoire susvisé du 21 décembre 2013, M. Z demande à la Cour de réformer le jugement entrepris en ce qu’il le constitue débiteur de la somme de 4 317,60 € (charge n °1) ;

Attendu que cette disposition est étrangère à celle dont l’appelante demande la réformation (charge n°3) ; que ledit mémoire peut donc être regardé comme formant appel principal contre le jugement du 26 septembre 2013 ; que ce jugement a été notifié à M. Z le 9 octobre 2013 ; qu’il y a donc lieu de déclarer son appel irrecevable car ayant été formé après l’échéance de deux mois fixé à l’articleR. 242-18 du code des juridictions financières ;

Attendu qu’interrogée sur ce point à l’audience, Mme Y a déclaré n’avoir pas eu l’intention, par ses mémoires, de former elle-même appel, mais d’appuyer la requête de la commune ;

***Sur la régularité du jugement***

Attendu que l’appelante fait notamment valoir que « *l’engagement de la responsabilité personnelle et pécuniaire d’un agent public public ne peut pas résulter de l’établissement d’un préjudice* in abstracto*, systématique et automatique, sans qu’aucun élément concret n’intervienne dans la caractérisation de sa matérialité ; qu’en l’espèce, le jugement entrepris allègue de l’existence d’un préjudice financier, alors que l’ordonnateur le conteste, sans en apporter la démonstration concrète* » et demande en conséquence la réformation du jugement ;

Attendu que le jugement entrepris, immédiatement après avoir qualifié les paiements litigieux d’irréguliers, affirme, sans autre élément, que *« la charge patrimoniale indument supportée par la commune constitue pour elle un préjudice financier* » ; qu’ainsi, il ne démontre pas concrètement l’existence du préjudice allégué ; que, dès lors, il convient de faire droit au moyen de l’appelante ;

Attendu que selon l’article R.242-10 du code des juridictions financières, les jugements doivent être « *motivés* » ; qu’il y a donc lieu, contrairement à ce que soutient le Procureur général dans ses conclusions, d’annuler le jugement du 26 septembre 2013, pour défaut de motivation, en ce qui concerne la charge n° 3 ;

Attendu que la Cour dispose de l’ensemble des éléments pour statuer au fond ; que l’affaire étant ainsi en état d’être jugée, il lui revient de l’évoquer ;

***Sur le fond***

Attendu que le procureur financier près la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte-d'Azur constate, dans son réquisitoire n° 2013-005 du 22 janvier 2013, que, entre le 1er janvier 2010 et le 31 décembre 2010, Mme Y a payé des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaire, des primes de rendement et indemnités d’exercice des missions de préfecture ainsi que des primes de fin d’année à cinq collaborateurs du cabinet du maire ; qu’il détaille ces indemnités dans un tableau de son réquisitoire, tableau reproduit en annexe au présent arrêt ; que, soumises aux dispositions du décret du 16 décembre 1987 susvisé, les conditions de rémunération des intéressés limitaient le montant de ces primes ; qu’elles ne pouvaient excéder 90 % du montant servi au titulaire de l’emploi fonctionnel le plus élevé ; que ce dernier ne perçoit ni indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaire, ni prime de rendement, ni indemnités d’exercice des missions de préfecture ; qu’en outre, le contrat des collaborateurs de cabinet ne prévoit pas le versement d’une prime de fin d’année ; qu’il en déduit que les primes et indemnités étaient indues ; que le comptable ne pouvait l’ignorer en ce qu’il procédait au paiement du traitement du fonctionnaire de référence ; qu’il aurait dû, donnant aux actes administratifs produits une interprétation conforme à la règlementation en vigueur, constater cette contradiction, suspendre le paiement et en informer l’ordonnateur ; qu’à défaut de l’avoir fait, il est susceptible d’avoir engagé sa responsabilité personnelle et pécuniaire ;

Attendu en effet qu’aux termes du I de l’article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée « *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* » et que leur responsabilité personnelle et pécuniaire « *se trouve engagée dès lors* […] *qu’une dépense a été irrégulièrement payée* » ; que selon l’article 12 du décret susvisé du 29 décembre 1962, en vigueur au moment des faits, les comptables sont tenus d’exercer, « *en matière de dépense*, *le contrôle* […] *de la validité de la créance dans les conditions prévues à l’article 13* » ; que selon cet article 13, « *en ce qui concerne la validité de la créance* », le contrôle porte notamment sur « *la production des justifications* » ;

Attendu que l’annexe I à l’article D.1617-19 du code général des collectivités territoriales définit, dans sa rubrique 210223 - Primes et indemnités, au sens de l'article 88 de la loi susvisée du 26 janvier 1984, les pièces justificatives à produire à l’appui de leur paiement ; qu’il s’agit de « *1. Décision de l'assemblée délibérante fixant la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités* [et] *2. Décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination fixant le taux applicable à chaque agent* » ;

Attendu qu’il résulte des dispositions combinées de l’annexe I à l’article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales et du décret du 16 décembre 1987 que les paiements des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaire, des primes de rendement et indemnités d’exercice des missions de préfecture ainsi que des primes de fin d’année aux collaborateurs de cabinet du maire sont à justifier notamment par une décision du maire ;

***Sur la règlementation applicable à ces primes et indemnités***

Attendu que la rémunération des collaborateurs de cabinet est régie par le décret susvisé du 16 décembre 1987 ; que, selon l’article 9 de ce décret, «*l'exercice des fonctions de collaborateur de cabinet ne donne droit à la perception d'aucune rémunération accessoire à l'exception des indemnités prévues à l'article 7 et des frais de déplacement, dans les conditions prévues par le décret du 10 août 1966 susvisé* » ;

Attendu que l’article 7 de ce décret précise : *« La rémunération individuelle de chaque collaborateur de cabinet est fixée par l'autorité territoriale. Elle comprend un traitement indiciaire, l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement y afférents ainsi que, le cas échéant, des indemnités.*

*« Le traitement indiciaire ne peut en aucun cas être supérieur à 90 % du traitement correspondant soit à l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité ou de l'établissement occupé par un fonctionnaire, soit à l'indice terminal du grade administratif le plus élevé détenu par un fonctionnaire en activité dans la collectivité ou l'établissement.*

*« Le montant des indemnités ne peut en aucun cas être supérieur à 90 % du montant maximum du régime indemnitaire institué par l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement et servi au titulaire de l'emploi fonctionnel ou du grade de référence mentionnés au deuxième alinéa* » ;

***Sur l’application par la commune du Cannet de cette réglementation***

Attendu que par lettre du 25 février 2013, l’ordonnateur a expliqué que, au 1er janvier 2010, les rémunérations de deux fonctionnaires étaient éligibles, l’une pour constituer la référence du traitement indiciaire des collaborateurs de cabinet, l’autre celle de leur régime indemnitaire ; que la commune avait fait l’analyse, notamment au vu du pluriel de « *mentionnés* » dans le troisième alinéa de l’article 7 du décret de 1987, que ce décret permettait ainsi d’accorder la rémunération la plus attractive possible aux collaborateurs de son cabinet ;

Attendu que, sous réserve d’un avis différent du juge du fond dont il n’a pu être établi qu’il se serait prononcé, la lettre du décret autorise l’interprétation faite par la commune du Cannet ; qu’il n’appartenait donc pas au comptable de contester cette interprétation ;

***Sur les paiements d’indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaire et d’indemnités d’exercice des missions de préfecture ou de primes de rendement à Mme A et M. X de janvier à décembre 2010, à M. B en janvier 2010 et à Mme C de juillet à octobre 2010 ;***

Attendu que les plafonds tels que calculés par l’ordonnateur ont été respectés pour les indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaire (IFTS) et les indemnités d’exercice des missions de préfecture (IEMP) ou les primes de rendement payées à Mme A et M. X de janvier à décembre 2010, à M. B en janvier 2010 et à Mme C de juillet à octobre 2010 ; qu’il n’y a donc pas lieu, pour le motif invoqué par le procureur financier dans son réquisitoire, d’engager la responsabilité du comptable du chef de ces paiements ;

***Sur les paiements de primes de fin d’année à Mme A et MM. X et D***

Attendu que les rémunérations payées en novembre à Mme A et à MM. X et D comportaient notamment, sous l’intitulé de « prime de fin d’année RG », des montants de respectivement, 1 511,85 €, 1 511,85 €, 218,37 €, soit un total de 3 242,07 € ;

Attendu, comme susdit, qu’en application du décret du 16 décembre 1987, l'exercice des fonctions de collaborateur de cabinet ne donne droit à la perception d'aucune rémunération accessoire à l'exception des indemnités fixées par l’autorité territoriale ; qu’il résulte des dispositions combinées du décret de décembre 1987 susmentionné et de l’annexe I au code général des collectivités locales que les primes de fin d’année étaient à justifier par une décision du maire portant attribution de cette prime à Mme A et MM. X et D ;

Attendu que le ministère public a relevé que les « *contrats* » des collaborateurs de cabinet ne prévoyait pas le versement d’une prime de fin d’année ; qu’il en a déduit que ces primes étaient indues ;

Attendu que l’appelante a produit à l’appui de sa requête les arrêtés n° 07-945 du 25 septembre 2007 fixant le régime indemnitaire de Mme A, n° 09-0566 du 1er avril 2009 fixant celui de M. X et n° 10-1714 du 20 décembre 2010 fixant celui de M. D; que ces arrêtés complètent les arrêtés de nomination de ces collaborateurs, respectivement n° 08-379 du 25 avril 2008 modifié par arrêté n° 08-834 du 26 septembre 2008, n° 08-381 du 17 mars 2008, n° 08-380, puis arrêté n° 10-1619 du 16 novembre 2010, modifié par l’arrêté n° 10-1679 ;

Attendu toutefois qu’aucun de ces arrêtés, ni ceux de nomination, ni ceux fixant les régimes indemnitaires ne prévoit l’attribution d’une prime de fin d’année ;

Attendu qu’aux termes du I de l’article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée « *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* » et que leur responsabilité personnelle et pécuniaire « *se trouve engagée dès lors* […] *qu’une dépense a été irrégulièrement payée* » ; que selon l’article 12 du décret susvisé du 29 décembre 1962, en vigueur au moment des faits, les comptables sont tenus d’exercer, « *en matière de dépense*, *le contrôle* […] *de la validité de la créance dans les conditions prévues à l’article 13* » ; que selon cet article 13, « *en ce qui concerne la validité de la créance* », le contrôle porte notamment sur « *la production des justifications* » ;

Attendu que Mme Y ne disposait pas au moment des paiements des primes de fin d’année de l’ensemble des pièces justificatives nécessaire à leur justification ; que dès lors, elle aurait dû en suspendre les paiements et en aviser ordonnateur ; qu’à défaut, elle a manqué à ses obligations ; que dès lors, en vertu du I de l’article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, il y a lieu d’engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire ;

Attendu que ces primes étaient dépourvues de base légale, réglementaire ou contractuelle ; qu’elles n’étaient donc pas dues par la collectivité ; que leur paiement lui a dès lors causé un préjudice financier ;

Attendu que l’appelante fait valoir comme susdit que l’ordonnateur conteste en général l’existence d’un préjudice financier ; qu’elle fait en outre valoir que le préjudice éventuel, résultant du versement d’une prime de fin d’année à trois agents, est insignifiant au regard du budget de fonctionnement de la commune et du nombre total de ses agents ; qu’elle souligne que la prime de fin d’année est modeste et fondée sur l’implication de ses bénéficiaires ; qu’elle correspond à un service effectif et qu’elle était légitime, ce qui va à l’encontre de la qualification de préjudice ;

Attendu cependant que, lorsque l’instance est ouverte devant le juge des comptes, le constat de l’existence ou non d’un préjudice financier relève de l’appréciation de ce juge ; que si, au regard du caractère contradictoire de la procédure, ledit juge doit tenir compte, pour cette appréciation, des dires et actes éventuels de la collectivité qui figurent au dossier, il n’est pas lié par une déclaration de l’organe délibérant ou de l’ordonnateur indiquant que la collectivité n’aurait subi aucun préjudice ou, comme au cas d’espèce, un préjudice « *insignifiant* » ; que, de même, l’effectivité du service rendu, le caractère de gratification, la faiblesse relative du nombre d’agents concernés, non plus que l’éventuelle « *légitimité*» des versements invoqués sont sans incidence sur la matérialité du préjudice résultant du paiement de sommes qui n’étaient pas dues ; que les arguments de l’appelante doivent donc être écartés ;

Attendu que selon le 3ème alinéa du VI de l’article 60 de la loi de 1963 susvisée, « *lorsque le manquement du comptable aux obligations mentionnées au I a causé un préjudice financier à l’organisme public concerné* […]*, le comptable a l’obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels la somme correspondante*» ;

Attendu, en conséquence, qu’il y a lieu de déclarer Mme Y débitrice, au titre de sa gestion de l’exercice 2010, de la somme de 3 242,07 €, montant des primes de fin d’année irrégulièrement et indument payées, somme majorée des intérêts de droit décomptés du 6 février 2013 ;

Par ces motifs,

DECIDE :

Article 1 : La requête de Mme X est recevable ;

Article 2 : La requête de M. Z est irrecevable ;

Article 3 : Le jugement n° 2013-0009 du 26 septembre 2013 de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte-D’azur est annulé, en ce qui concerne la charge n° 3 ;

Article 4 : L’affaire est évoquée devant la Cour des comptes ;

Article 5 : Mme Y est constituée débitrice envers la commune du Cannet, au titre de sa gestion de l’exercice 2010, de la somme de 3 242,07 €, augmentée des intérêts de droit à compter du 6 février 2013, en raison du préjudice qu’elle a causé à la commune en payant des primes de fin d’année non dues à Mme A et MM. X et D.

------

Fait et jugé en la Cour des comptes, quatrième chambre, première section. Présents : M. Vachia, président, Mme Froment-Meurice, présidente de chambre maintenue en activité, MM. Ganser, président de section, Lafaure, Bertucci et Maistre, 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,**

**le chef du greffe contentieux**

**Daniel Férez**

**ANNEXE non reproduite**