



Jugement n ° 2021-005

Audience publique du 18 novembre 2021

Prononcé du 6 décembre 2021

COMMUNE DU PORT
(Département de La Réunion)

Poste comptable : Trésorerie du Port

Exercices : 2016 et 2017

République Française
Au nom du peuple français

La chambre,

Vu le réquisitoire n° 20/005 en date du 23 décembre 2020, par lequel le procureur financier a saisi la chambre en vue de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X, comptable de la commune du Port, au titre d'opérations relatives aux exercices 2016 et 2017, notifié le 10 juin 2021 au comptable concerné ;

Vu les comptes rendus en qualité de comptable de la commune du Port, par M. X du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017 ;

Vu les justifications produites au soutien des comptes en jugement ;

Vu le code général des collectivités territoriale ;

Vu le code des juridictions financières ;

Vu l'article 60 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 décret n° 2012-1386 du 10 décembre 2012 portant application du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi de finances de 1963 modifié dans sa rédaction issue de l'article 90 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 ;

Vu les réponses adressées par M. X, enregistrées au greffe de la chambre les 30 août, 30 septembre et 17 novembre 2021 ;

Vu le rapport de M. Alexandre GAGNEPAIN, premier conseiller, magistrat chargé de l'instruction ;

Vu les conclusions du procureur financier ;

Vu les pièces du dossier ;

Entendu lors de l'audience publique du 18 novembre 2021, M. Alexandre GAGNEPAIN, premier conseiller, en son rapport et M. Didier HERRY, procureur financier, en ses conclusions, et Maître Y, représentant le maire de la commune du Port ;

M. X, comptable, informé de l'audience n'étant ni présent ni représenté ;

Entendu en délibéré M. Taha BANGUI, premier conseiller, réviseur, en ses observations ;

Sur la présomption de charge unique, soulevée à l'encontre de M. X au titre des exercices 2016 et 2017

Attendu que, par le réquisitoire susvisé, le procureur financier a saisi la chambre régionale des comptes de La Réunion, de la responsabilité encourue par M. X d'une erreur de liquidation concernant le règlement d'indemnités de fonction aux élus, pour un montant de 542 028,63 € versés par mandats de dépense émis à l'article 6531 « indemnités » sur le budget principal de la commune n° 21, 41, 49, 53, 64, 129, 147, 155, 159, 163, 1022, 1030, 1034, 1043, 1050, 1773, 1790, 1798, 1806, 1810, 2276, 2273, 2292, 2300, 2304, 2308, 3074, 3071, 3090, 3098, 3102, 3116, 3734, 3731, 3750, 3758, 3762, 3766, 4383, 4391, 4395, 4452, 4479, 5046, 5065, 5073, 5077, 5081, 5822, 5841, 5849, 5853, 5857, 6384, 6341, 6332, 6359, 6368, 6372, 6855, 6871, 6879, 6883, 6887, 6901, 8691 et 8690 du 22 janvier 2016 au 31 décembre 2016 pour une somme de 269 045,67 € au titre de l'année 2016 et n° 18, 32, 50, 58, 62, 66, 468, 490, 498, 503, 499, 507, 1288, 1296, 1301, 1305, 1306, 1313, 1943, 1951, 1956, 1952, 1962, 1966, 1976, 2674, 2682, 2687, 2683, 2694, 2699, 2708, 3114, 3122, 3126, 3130, 3138, 3894, 3917, 3925, 3930, 3926, 3934, 4518, 4521, 4529, 4533, 4619, 5194, 5202, 5207, 5203, 5235, 5756, 5764, 5772, 5771, 5800, 6640, 6648, 6654, 6651, 6685, 7225, 7234, 7232, 7239, 7235 et 7274 du 24 janvier au 18 décembre 2017 pour une somme de 272 982,96 € au titre de l'année 2017 ;

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

Attendu qu'aux termes de l'article 60-1 de la loi de finances du 23 février 1963, les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer en matière de dépenses dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique ;

Attendu qu'en application des articles 19 et 20 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, le comptable public est tenu, s'agissant des ordres de payer, d'exercer le contrôle notamment de la validité de la dette que ce contrôle porte sur la justification du service fait, l'exactitude de la liquidation, l'intervention des contrôles préalables prescrits par la réglementation, la production des pièces justificatives et l'application des règles de prescription et de déchéance ;

Attendu qu'aux termes de l'article 38 du même décret « *lorsqu'à l'occasion de l'exercice des contrôles prévus au 2° de l'article 19 le comptable public a constaté des irrégularités ou des inexactitudes dans les certifications de l'ordonnateur, il suspend le paiement et en informe l'ordonnateur* » ;

Attendu que l'annexe 1 à l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales (CGCT) énumère à la rubrique 311 les pièces justificatives du paiement des indemnités de fonction des élus, à savoir d'une part la délibération fixant les conditions d'octroi de l'indemnité et son montant et d'autre part les états liquidatifs précisant le montant brut de l'indemnité, le montant des précomptes et le montant net versé dont résultent les mandats de dépense ;

Attendu que l'article L. 2123-22 du code général des collectivités territoriales précise que « *peuvent voter des majorations d'indemnités de fonction par rapport à celles votées par le conseil municipal dans les limites prévues par l'article L. 2123-23, par le I de l'article L. 2123-24 et par les I et III de l'article L. 2123-24-1, les conseils municipaux ... Des communes qui, au cours de l'un au moins des trois exercices précédents, ont été attributaires de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale prévue aux articles L. 2334-15 à L. 2334-18-4 (...).* L'application de majorations aux indemnités de fonction fait l'objet d'un vote distinct. Le conseil municipal vote, dans un premier temps, le montant des indemnités de fonction, dans le respect de l'enveloppe indemnitaire globale définie au II de l'article L. 2123-24. Dans un second temps, il se prononce sur les majorations prévues au premier alinéa du présent article, sur la base des indemnités votées après répartition de l'enveloppe. Ces deux décisions peuvent intervenir au cours de la même séance ».

Attendu que la délibération n° 2015-007 du 3 février 2015 du conseil municipal de la commune du Port attribuant des indemnités de fonction aux élus se fonde sur l'enveloppe financière fixée dans une première délibération n° 2014-046 du 11 avril 2014 du conseil municipal qui retient, pour le calcul de celle-ci, un taux majoré des indemnités de fonction des élus sous la forme de l'échelon immédiatement supérieur à celui de la population de référence de la commune du Port « *dans la mesure où la commune du Port a été bénéficiaire de la dotation de solidarité urbaine au cours de l'un au moins des trois derniers exercices* » ; qu'ainsi formulée, la délibération du 11 avril 2014 retenait, pour le calcul de cette enveloppe financière globale, une condition tenant à la perception de la dotation de solidarité urbaine par la ville au cours de l'un au moins des trois derniers exercices ;

Attendu que cette majoration, fondée sur les dispositions du 5° de l'article L. 2123-22 du CGCT, n'était possible que jusqu'en 2015 inclus, la commune étant bénéficiaire de la dotation de solidarité urbaine (DSU) jusqu'en 2012 ; qu'alors que la commune du Port ne percevait plus la DSU depuis l'exercice 2013, les indemnités de fonctions des élus de la commune ont pourtant continué d'être versées à partir de janvier 2016 sur une base majorée ;

Attendu que le comptable de la commune du Port, M. X a répondu le 27 août 2021 au réquisitoire susvisé que les délibérations prises les 11 avril 2014 et 3 février 2015 avaient été rendues exécutoires dès lors que leur légalité n'avait pas été mise en cause par les services préfectoraux, que ces décisions portaient sur la durée du mandat électoral et que la situation acquise en début de mandat ne pouvait, à son sens, être remise en cause postérieurement ;

Attendu cependant que le conseil municipal de la commune du Port conservait à tout instant la faculté de délibérer sur les indemnités de fonctions susceptibles d'être attribuées aux élus, ce qu'il a fait en 2014 et à deux reprises en 2015 ; que la situation de 2014 n'était donc pas nécessairement « *acquise* » pour la durée du mandat électoral ; qu'en revanche, en l'absence de précision sur ce point dans la délibération du 3 février 2015, qui se réfère expressément à l'enveloppe financière globale fixée par la délibération du 11 avril 2014, le critère prévu dans cette dernière, tenant à la perception de la DSU par la commune au cours de l'un au moins des trois derniers exercices, était toujours applicable et conditionnait ainsi le montant de cette enveloppe et les taux retenus pour son calcul ; que, si l'ordonnateur fait valoir à l'audience que ce critère énoncé dans les motifs de la délibération du 11 avril 2014 n'était pas repris dans son dispositif, les motifs d'un acte administratif sur lesquels reposent nécessairement son dispositif, ont, contrairement à ce qu'il soutient, un caractère juridiquement contraignant et sont susceptibles d'être contestés devant le juge administratif ;

Attendu qu'il ressort des dispositions de l'article L. 2123-22 du CGCT que, pour appliquer les majorations qu'il prévoit, le conseil municipal est tenu de voter dans un premier temps sur les indemnités hors majoration qu'il entend allouer au maire, aux adjoints au maire et aux conseillers municipaux concernés, dans le respect du plafond mentionné au II de l'article L. 2123-24 du même code, et de voter dans un deuxième temps sur les majorations qu'il

souhaite appliquer aux indemnités attribuées au maire ou aux adjoints au maire ; qu'en l'espèce aucune délibération produite dans le cadre de l'instance ne comportait de vote sur les indemnités hors majoration susceptibles d'être allouées aux élus sur la durée du mandat de 2014 ; qu'en l'absence d'une telle pièce permettant de vérifier le montant de l'enveloppe financière allouée aux élus hors majoration, dès lors que la commune n'avait pas perçu la DSU au cours de l'un au moins des trois derniers exercices, ce dont le comptable avait connaissance par l'absence de recette enregistrée sur le compte 74123 « Dotation de solidarité urbaine » après 2012, il revenait à ce dernier, au moment de l'exercice de son contrôle de la liquidation de la dépense, de suspendre ces paiements à partir de 2016 ;

Attendu que le Conseil constitutionnel a été saisi le 26 juillet 2021 par le Conseil d'État, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par la commune du Port, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit du point 5° de l'article L. 2123-22 du code général des collectivités territoriales ; que le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions instituant la dotation de solidarité urbaine uniquement au bénéfice des communes situées en métropoles étaient contraires à la Constitution et devaient être abrogées à compter du 31 octobre 2022 ; que, toutefois, la responsabilité du comptable en dépenses s'apprécie au moment des paiements ; que cette abrogation pour l'avenir est dès lors sans effet sur l'appréciation par le juge des comptes de l'existence d'un manquement du comptable, à qui il n'incombe pas, en tout état de cause, de se faire juge de la légalité des pièces justificatives produites à l'appui d'une demande de paiement ou des dispositions sur lesquelles elles se fondent ; que, pour les mêmes motifs, la circonstance que le juge administratif, saisi d'un déféré préfectoral contre la délibération n° 2014-100 du 3 juin 2014, finalement abrogée par la commune, n'a pas jugé que la majoration des indemnités des élus était illégale alors qu'il n'était pas saisi de cette question, est sans incidence sur l'appréciation de l'existence d'un manquement du comptable à ses obligations de contrôle ;

Attendu qu'il résulte de ce qui précède qu'en payant les sommes en question, M. X a manqué à ses obligations de contrôle de la validité de la dette au regard de l'exactitude des calculs de la liquidation ; que, par suite, il a engagé sa responsabilité personnelle et pécuniaire en application des dispositions de l'article 60-1 de la loi du 23 février 1963 ;

Sur l'existence d'un préjudice financier

Attendu que, selon l'article 60 susvisé de la loi du 23 février 1963 modifiée, « *la responsabilité personnelle et pécuniaire prévue au I, est mise en jeu par le ministre dont relève le comptable, le ministre chargé du budget ou le juge des comptes dans les conditions qui suivent* » ; que « *lorsque le manquement du comptable a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné [...] le comptable a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels la somme correspondante* » ;

Attendu qu'un préjudice financier résulte, notamment, du paiement d'une dépense induue donnant lieu à une constatation dans la comptabilité de l'organisme et se traduisant par un appauvrissement patrimonial de la personne publique ;

Attendu que M. X, dans sa réponse enregistrée au greffe le 30 août 2021, avance que le préjudice éventuel qui en résulterait pour la commune serait limité aux seules majorations attribuées au maire et à certains élus ; que ce moyen ne peut être retenu dès lors que, compte tenu de la succession des délibérations intervenues en 2014 et 2015, et en l'absence de double vote des indemnités susceptibles d'être allouées, hors majoration d'une part, et avec majoration d'autre part, contrairement aux dispositions de l'article L. 2123-22 du CGCT, la majoration n'est pas identifiable dans le calcul de l'enveloppe des indemnités de fonction votée par le conseil municipal ; qu'il n'est ainsi pas possible de déterminer l'enveloppe globale d'indemnités de fonction des élus qui aurait été votée hors majoration ; que les paiements irréguliers n'ont pas été suspendus à compter de janvier 2016 à l'issu des contrôles que le

comptable public était tenu d'exercer ; que le préjudice financier s'évalue alors au montant des paiements desdites indemnités au titre des exercices 2016 et 2017 ;

Attendu que les manquements de M. X à ses obligations de contrôle ont causé un préjudice financier à la commune du Port de 542 028,63 € au titre des exercices 2016 et 2017 ; que, par suite, il y a lieu de constituer M. X débiteur de la commune du Port, pour cette somme ;

Attendu qu'aux termes du paragraphe VIII de l'article 60 de la même loi, « *les débits portent intérêt au taux légal à compter du premier acte de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics* » ; qu'en l'espèce, cette date est le 10 juin 2021 ;

Sur les circonstances de l'espèce

Attendu que le comptable public avance dans sa réponse enregistrée au greffe le 30 août 2021 « *comme éléments circonstanciels entourant cette affaire de majoration d'indemnités* » qu'une question prioritaire de constitutionnalité avait été élevée par la commune du Port, alors en cours de jugement ;

Attendu que, dans sa décision n° 2021-943 QPC du 21 octobre 2021, le Conseil constitutionnel a déclaré que le 5° de l'article L. 2123-22 du CGCT, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, était contraire à la Constitution ;

Attendu, toutefois, que le comptable ne peut se faire juge de la légalité des pièces justificatives produites à l'appui d'une demande de paiement ou des dispositions sur lesquelles elles se fondent ; que la décision du 21 octobre 2021 du juge constitutionnel est donc sans effet sur l'appréciation par le juge des comptes du préjudice financier qui a résulté du manquement précité ; que cet élément circonstanciel ne peut ainsi être retenu pour écarter l'existence d'un préjudice ;

Sur le contrôle sélectif des dépenses

Attendu qu'aux termes de l'article 60-IX de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, « *les comptables publics dont la responsabilité personnelle et pécuniaire a été mise en jeu (...) peuvent obtenir du ministre chargé du budget la remise gracieuse des sommes mises à leur charge. Hormis le cas de décès du comptable ou de respect par celui-ci, sous l'appréciation du juge des comptes, des règles de contrôle sélectif des dépenses, aucune remise gracieuse totale ne peut être accordée* » ;

Attendu que M. X précise dans sa réponse enregistrée au greffe le 30 août 2020 à cet effet que « *ces indemnités font l'objet d'un contrôle annuel dans le cadre des plans de contrôle, portant sur leur liquidation la première année et sur le respect de l'enveloppe lors des gestions suivantes* » et que dans sa réponse du 30 septembre 2021 que « *d'après [ses] tablettes ce plan a été reconduit tel quel en 2017 et « qu'il valait pour toutes les collectivités gérées* » ;

Attendu que le plan de contrôle hiérarchisé de paye (CHP) relatif à l'année 2016 signé par le comptable et approuvé par le directeur régional des finances publiques, a été produit par le comptable ; que ce plan prévoyait, dans le cadre du référentiel obligatoire, un contrôle spécifique sur les indemnités de fonction des élus de janvier jusqu'à mars 2016 de la commune du Port ; que M. X précise que cette vérification pour les exercices suivant l'élection de 2014 portait seulement sur « *le respect de l'enveloppe* » ; que, toutefois, si le contrôle hiérarchisé, certes restreint, portant sur l'enveloppe dont le calcul de la liquidation est en cause, avait été effectué, il aurait permis de détecter que la condition de perception de la DSU au cours de l'un

au moins des trois derniers exercices, fixée par la délibération n° 2014-046 précitée pour le calcul de cette enveloppe n'était plus remplie pour l'année 2016 ;

Attendu que le plan de contrôle de l'année 2017 n'a pas été produit, le comptable ayant précisé que celui de 2016 avait été reconduit tel quel ; que, cependant, un plan de contrôle sélectif de la dépense ne prend effet qu'à compter de son approbation par l'autorité hiérarchique du comptable et ce nonobstant l'éventuelle proposition faite par celui-ci à sa hiérarchie ; qu'au cas d'espèce, en l'absence de plan daté et signé pour l'année 2017, et en l'absence de toute mention expresse portant reconduction du plan valable pour l'année 2016, rien n'autorisait le comptable à s'écarter d'un contrôle exhaustif des indemnités de fonctions versées en 2017 ; qu'en tout état de cause, à supposer que le plan de contrôle applicable en 2016 ait été effectivement reconduit l'année suivante, le contrôle qu'il prévoyait de l'enveloppe d'indemnités de fonction des élus aurait dû permettre au comptable, ainsi qu'il a été dit précédemment, de détecter que la condition fixée par délibération pour son calcul n'était pas davantage remplie pour l'année 2017 ;

Attendu qu'il résulte des éléments qui précèdent que le plan de contrôle sélectif des dépenses n'a pas été respecté et qu'en conséquence, le ministre ne pourra pas accorder une remise gracieuse totale du débet prononcé à l'encontre de M. X ;

Par ces motifs,

DÉCIDE

Article 1^{er} : M. X est constitué débiteur de la commune du Port pour la somme de 542 028,63 € au titre des exercices 2016 et 2017, augmentée des intérêts de droit à compter du 10 juin 2021, date d'accusé réception du réquisitoire par le comptable.

Article 2 : L'éventuelle remise gracieuse du ministre ne pourra être totale et la somme laissée à la charge de M. X ne pourra être inférieure à sept cent vingt-neuf euros (729 €).

Article 3 : La décharge de M. X au titre des exercices 2016 à 2017 ne pourra être donnée qu'après apurement du débet fixé ci-dessus.

Fait et jugé par M. Nicolas PÉHAU, président de la chambre, président de séance, M. Taha BANGUI et Mme Sophie VOSGIEN, premiers conseillers.

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

Signé : **Bernard Lotrian, greffier de séance**
 Nicolas Péhau, président de séance

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

Ampliation certifiée conforme à l'original

Yves Le Meur
Secrétaire général

En application des articles R. 242-19 à R. 242-21 du code des juridictions financières, les jugements prononcés par la chambre régionale des comptes peuvent être frappés d'appel devant la Cour des comptes dans le délai de deux mois à compter de la notification, et ce selon les modalités prévues aux articles R. 242-22 à R. 242-24 du même code. Ce délai est prolongé de deux mois pour les personnes domiciliées à l'étranger¹. La révision d'un jugement peut être demandée après expiration des délais d'appel, et ce dans les conditions prévues à l'article R. 242-29 du même code.

¹ Vaut également pour les envois vers l'Outre-mer.