



RAPPORT N° 2018-0189

COMMUNE DE MOIRANS (ISERE)

JUGEMENT N° 2018-0026

TRESORERIE DE MOIRANS VOREPPE

AUDIENCE PUBLIQUE DU 4 SEPTEMBRE 2018

CODE N° 038024239

DELIBERE DU 4 SEPTEMBRE 2018

EXERCICES 2013 A 2015

PRONONCE LE 10 OCTOBRE 2018

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

**LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES AUVERGNE-RHÔNE-ALPES
STATUANT EN SECTIONS REUNIES**

Vu le réquisitoire n° 43-GP/2018 en date du 20 novembre 2017, par lequel le procureur financier a saisi la chambre en vue de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de Mme Claudine X..., comptable de la commune de Moirans au titre d'opérations relatives aux exercices 2013 à 2015, notifié le 9 février 2018 à la comptable concernée ;

Vu les comptes rendus en qualité de comptable de la commune de Moirans, par Mme Claudine X..., du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2015, ensemble les comptes annexes ;

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

Vu le code des juridictions financières ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu les lois et règlements relatifs à la comptabilité des collectivités territoriales et des établissements publics locaux ;

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

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 observations écrites présentées par Mme Claudine X..., enregistrées au greffe les 26 mars, 9 avril et du 24 mai 2018 ;

Vu les observations écrites présentées par M. Gérard Y..., maire de Moirans, par courrier enregistrées au greffe le 22 mars 2018 ;

Vu le rapport de Mme Sophie CORVELLEC, 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 4 septembre 2018, Mme Sophie CORVELLEC, premier conseiller en son rapport, M. Denis LARRIBAU, procureur financier, en ses conclusions, Mme Claudine X..., comptable et M. Gérard Y..., ordonnateur, présents ayant eu la parole en dernier ;

Vu les observations écrites déposées et lues par Mme Claudine X... lors de cette audience ;

Entendu en délibéré M. Alain LAIOLO, président de section, réviseur, en ses observations ;

Après en avoir délibéré hors la présence du public, du rapporteur et du procureur financier ;

En ce qui concerne l'unique présomption de charge, soulevée à l'encontre de Mme Claudine X..., au titre des exercices 2013 à 2015 :

Sur les réquisitions du ministère public,

Attendu que le procureur financier relève que Mme Claudine X... a, au cours des exercices 2013 à 2015, procédé au paiement, pour un montant total de 326 886,68 €, de vingt mandats établis en exécution d'un marché public à bons de commande, sans avoir disposé, à l'appui du premier paiement, d'un bon de commande signé par une autorité régulièrement habilitée à cette fin et comportant l'ensemble des mentions requises par l'article 1.4. du cahier des clauses administratives particulières ; que ces paiements ont ainsi été effectués sans que la qualité de l'ordonnateur n'ait été préalablement contrôlée par la comptable et sans que l'ensemble des justifications requises par l'annexe I du code général des collectivités territoriales n'aient été jointes aux mandats en cause ;

Attendu que le procureur en conclut que la comptable mise en cause a commis un manquement aux obligations de contrôle lui incombant en vertu des articles 18 à 20 du décret du 7 novembre 2012 et qu'elle a ainsi engagé sa responsabilité personnelle et pécuniaire sur le fondement de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 ;

Sur les observations des parties,

Attendu que Mme Claudine X... a exposé par écrit que les factures correspondantes, indiquant le nombre de repas livrés et le prix, étaient également jointes aux mandats en litige ; que les bordereaux de mandats étaient régulièrement revêtus d'une signature, attestant ainsi du service fait et du caractère exécutoire des pièces justificatives ; que la liste des pièces justificatives issue du décret du 25 mars 2007 exigeait, pour les marchés à bons de commande, « le premier bon de commande afférent au premier paiement d'un marché à bons de commande joint à l'appui du premier mandat », exigence supprimée depuis le décret du

20 janvier 2016 ; que Mme Z... disposait d'une délégation de signature exécutoire depuis les élections de 2008 et de 2014 ; qu'un certificat administratif a été produit à l'égard de Mme A... ; que les différentes pièces du marché étaient jointes à l'appui du premier mandat ; que les différents mandats ont été rattachés sur une même fiche « marché » dans le logiciel Helios ; que la commune n'a pas subi de préjudice, dès lors que le conseil municipal a délibéré le 7 février 2013, que l'acte d'engagement a été signé par le maire et que les repas ont été livrés dans les cantines scolaires ; que l'ordonnateur, qui a confirmé dans la présente instance l'absence de préjudice subi, a attesté du service fait et donné l'ordre de payer en signant les bordereaux de mandats ; que ce marché constitue la base juridique des paiements ; que la volonté de la commune d'effectuer ces paiements est démontrée ; que les repas de cantine sont facturés aux parents des enfants ; qu'un plan de contrôle hiérarchisé de la dépense a été validé en 2010 et actualisé en 2015 ; qu'elle a assumé du 1^{er} mars au 1^{er} septembre 2013 la gestion intérimaire de la trésorerie de Tullins, ce qui a généré, pendant cette période, une importante charge supplémentaire pour l'ensemble du personnel de la trésorerie de Moirans Voreppe ;

Attendu que, dans ses observations du 24 mai 2018, elle a ajouté, en se prévalant des décisions du Conseil d'Etat « Ecole nationale de formation agronomique » du 4 mai 2018 n° 410880 et « Port autonome de Bordeaux » du 8 février 2012 n° 342825, que le contrôle de la qualité de l'ordonnateur qui incombe aux comptables publics est circonscrit au contrôle de la qualité du signataire de l'ordre de payer sans s'étendre ni au contrôle de la qualité du signataire de la décision fondant la dépense, telle qu'un bon de commande, ni au contrôle de la légalité des pièces justificatives ; qu'un tel manquement n'aurait, en tout état de cause, pas causé de préjudice, le bon de commande ne constituant qu'une modalité d'exécution du marché, et non le fondement de la dépense ;

Attendu que, lors de l'audience, Mme Claudine X... a déposé et lu de nouvelles observations, indiquant que le réquisitoire est uniquement fondé sur le défaut de contrôle de la qualité de l'ordonnateur ; qu'il ne lui appartenait pas de contrôler la légalité de l'acte fondant la dépense, lequel n'est, en tout état de cause, pas le bon de commande mais le marché précédemment conclu ; que la sous-rubrique 423 n'exige pas la transmission des bons de commande ; qu'un éventuel manquement devrait, en tout état de cause, être réduit au seul premier paiement en application de la sous-rubrique 4312 de la nomenclature ; qu'un tel manquement n'a pas causé de préjudice à la commune, conformément à la décision de la Cour des Comptes, « Commune de Janzé », du 18 décembre 2014, les sommes payées, même irrégulièrement, ayant été dues en application du marché précédemment conclu ; qu'en outre, ce marché s'engageait à commander 40 000 repas par an, soit un montant minimal annuel dû de 126 800 €, somme qui ne saurait être regardée comme ayant été indument versée ;

Attendu que M. Gérard Y... a exposé que le marché public relatif à la fourniture et à la livraison de repas destinés à la restauration scolaire, visé par le réquisitoire, a été conclu au terme d'une procédure dérogatoire prévue par l'article 30 du code des marchés publics de 2006, lancée le 7 décembre 2012 ; qu'il a été signé le 13 février 2013 pour une durée d'un an, reconductible trois fois ; que Mme Z... bénéficiait d'une délégation pour signer les bons de commande pris en exécution de ce contrat, par arrêté du 25 mars 2008 ; que la commune n'a subi aucun préjudice, dès lors que les dépenses en litige, qui n'étaient pas indues, étaient la contrepartie financière des prestations réalisées et étaient inscrites au budget ; que la délibération du 7 février 2013 atteste de la volonté des élus d'engager ces dépenses et de l'ouverture de ces droits par l'autorité compétente ; que la comptable mise en cause a toujours mené une gestion rigoureuse au service de la commune ;

Attendu qu'à l'audience, M. Gérard Y... a souligné les qualités professionnelles dont Mme Claudine X... a toujours fait preuve ; qu'il a ajouté que les irrégularités soulevées par le réquisitoire ne sont pas imputables à cette dernière, mais à un problème d'organisation de la mairie ;

Sur la responsabilité de la comptable,

Attendu qu'aux termes du I de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 : « *les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables (...) du paiement des dépenses (...), de la conservation des pièces justificatives des opérations et documents de comptabilité ainsi que de la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'ils dirigent* », ainsi que « *des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer en matière de recettes, de dépenses et de patrimoine dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique* » ; que l'article 19 de ce règlement général, qui, depuis l'exercice 2013, résulte du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 susvisé, dispose que : « *Le comptable public est tenu d'exercer le contrôle : (...) 2° S'agissant des ordres de payer : a) De la qualité de l'ordonnateur ; (...) d) De la validité de la dette dans les conditions prévues à l'article 20* » ; que cet article 20 précise que : « *Le contrôle des comptables publics sur la validité de la dette porte sur : (...) 5° La production des pièces justificatives* » ;

Attendu qu'au titre du contrôle de la qualité de l'ordonnateur que les comptables sont tenus d'exercer s'agissant des ordres de payer, il leur incombe de s'assurer que le signataire de cet ordre a la qualité d'ordonnateur de la personne morale concernée ou a reçu de ce dernier une délégation lui donnant qualité pour agir en son nom ; qu'en revanche, ces dispositions ne sauraient être interprétées comme mettant, à ce titre, à la charge des comptables l'obligation de vérifier la compétence de l'autorité ayant pris la décision qui constitue le fondement juridique de la dépense, les comptables n'ayant, d'ailleurs, pas le pouvoir de se faire juge de la légalité de cette décision ;

Attendu, en conséquence, qu'il ne saurait être reproché à Mme Claudine X... de ne pas s'être assurée de la compétence du signataire des bons de commande joints aux mandats qu'elle a pris en charge au titre des contrôles lui incombant à l'égard de la qualité de l'ordonnateur ;

Attendu, en revanche, qu'il résulte des dispositions précitées que, pour apprécier la validité des créances, les comptables doivent également exercer leur contrôle sur la production des justifications ; 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 ;

Attendu que, s'agissant des dépenses fondées sur des marchés, la nomenclature des pièces justificatives, figurant en annexe 1 du code général des collectivités territoriales, distingue les pièces requises selon que le marché soit passé « selon une procédure adaptée prévue par les articles 28 ou 30 du code des marchés publics », dans sa rubrique 42, ou qu'il l'ait été « selon une procédure formalisée prévue par l'article 26 du code des marchés publics », dans sa rubrique 43 ;

Attendu que, contrairement à ce que prétend Mme Claudine X..., le réquisitoire susvisé lui reproche également un défaut de contrôle des pièces justificatives produites à l'appui des mandats en litige ;

Attendu qu'en l'espèce, il ressort des mentions même de l'acte d'engagement que le marché a été passé selon la procédure adaptée prévue par l'article 30 du code des marchés publics, sans que la commune n'ait fait expressément le choix d'une procédure formalisée ;

Attendu, en conséquence, que, contrairement à ce que retient le réquisitoire, il ne peut être fait application du paragraphe 4312 de la rubrique 43 de la nomenclature ; que la circonstance, invoquée par la comptable mise en cause, que cette rubrique, dans sa version désormais applicable issue du décret du 20 janvier 2016, n'exige plus aujourd'hui la production des bons de commande s'avère, dès lors, dépourvue d'incidence ;

Attendu que doit ainsi être appliquée la rubrique 42 relative aux contrats conclus au terme d'une procédure adaptée, et plus particulièrement son paragraphe 423 relatif aux « prestations fixées par contrat », dès lors que, nonobstant l'absence de référence à ce marché dans les pièces qui lui ont été soumises, Mme Claudine X... a admis avoir alors eu connaissance du lien existant entre ces bons de commande et le marché conclu par écrit le 13 février 2013 avec la société Trait Alpes ;

Attendu que, dans le cadre d'un marché à bons de commande, les bons de commande font pleinement partie des pièces du marché que le comptable doit exiger ; que, sans pouvoir en apprécier la légalité, il lui appartient alors, contrairement à ce que soutient Mme Claudine X..., d'en contrôler la régularité externe, et notamment la compétence de leur signataire ;

Attendu que le réquisitoire est motivé par le paiement de vingt mandats assortis de bons de commande, tels qu'énumérés ci-dessous :

N° titre	Date émission	Date paiement	Période concernée	Montant
1108	13/05/2013	29/05/2013	mars-13	15 466,13 €
1357	06/06/2013	13/06/2013	avr-13	15 774,56 €
1597	27/06/2013	10/07/2013	mai-13	17 696,13 €
1885	30/07/2013	02/08/2013	juin-13	21 165,64 €
2120	26/08/2013	09/09/2013	juil-13	4 764,33 €
3142	28/11/2013	12/12/2013	sept-13	18 458,96 €
3143	28/11/2013	12/12/2013	oct-13	15 497,11 €
3472	24/12/2013	09/01/2014	nov-13	20 561,06 €
3522	26/12/2013	09/01/2014	déc-13	16 265,66 €
			Sous-total 2013:	145 649,58 €
425	27/02/2014	05/03/2014	janv-14	21 008,12 €
608	20/03/2014	03/04/2014	févr-14	21 143,57 €
1018	05/05/2014	21/05/2014	mars-14	11 963,82 €
1295	05/06/2014	13/06/2014	avr-14	18 699,76 €
1518	26/06/2014	03/07/2014	mai-14	13 265,30 €
1832	04/08/2014	07/08/2014	juin-14	19 037,96 €
2049	28/08/2014	05/09/2014	juil-14	4 786,50 €
2768	03/11/2014	24/11/2014	sept-14	21 336,59 €
3114	04/12/2014	09/12/2014	oct-14	12 765,53 €
3376	22/12/2014	08/01/2015	nov-14	20 581,49 €
			Sous-total 2014:	164 588,64 €
169	28/01/2015		déc-14	16 648,46 €
			Total :	326 886,68 €

Attendu, à titre liminaire, que la circonstance, dont se prévaut la comptable mise en cause, qu'elle ait assumé la gestion intérimaire de la trésorerie de Tullins au premier semestre 2013, occasionnant une importante charge supplémentaire pour les services de la trésorerie de Moirans Voreppe, ne saurait, à elle seule, constituer une circonstance de force majeure propre à l'exonérer de sa responsabilité ;

Attendu qu'il résulte de l'instruction, d'une part, que l'un des bons de commande visés, joint au mandat 2013-3472, était dépourvu de signature ; que Mme Claudine X... a ainsi manqué à ses obligations de contrôle des pièces justificatives en s'abstenant de suspendre ce paiement ;

Attendu, d'autre part, que les autres bons de commande qui lui ont été soumis comportaient soit le paraphe de Mme A..., soit celui de Mme Z..., voire les deux ;

Attendu qu'ainsi que l'a confirmé l'ordonnateur, il est constant que Mme A... ne disposait, à la date des paiements en litige, d'aucune délégation de signature à cette fin ; qu'à cet égard, le certificat établi par le maire de la commune le 29 juin 2017, qui se borne à constater que Mme A... a signé certains des bons de commande visés par le réquisitoire et ne prétend pas même valoir délégation, ne saurait nullement régulariser ce vice d'incompétence ; qu'ainsi, Mme Claudine X... a également manqué à ses obligations de contrôle des justificatifs en procédant au paiement des sept mandats accompagnés de bons de commande signés par la seule Mme A... ;

Attendu, en revanche, que Mme Z... disposait d'une délégation l'habilitant à signer de tels actes contractuels, depuis un arrêté du maire de la commune du 25 mars 2008, renouvelé par arrêtés du 7 avril 2014 et du 26 mai 2014 ; que les douze bons de commande comportant notamment sa signature ayant ainsi été signés par une autorité régulièrement habilitée à cette fin, aucun manquement ne saurait être imputé à Mme Claudine X... au titre de ces mandats ;

Attendu, en outre, que la circonstance, relevée par le réquisitoire, que certains de ces bons de commande ne comportaient pas l'ensemble des mentions requises par l'article 1.4. du cahier des clauses administratives particulières du marché, est dépourvue d'incidence, l'exigence de telles mentions ne résultant pas de la nomenclature annexée au code général des collectivités territoriales, laquelle constitue, comme le précise son introduction, « *à la fois le minimum et le maximum des pièces justificatives exigibles par le comptable* » ;

Attendu, enfin, que sont dépourvues d'incidence sur la réalité des manquements précédemment retenus à Mme Claudine X... les circonstances, au demeurant non contestées, et pour certaines également invoquées par l'ordonnateur de la commune, qu'un contrat à bons de commande avait été régulièrement signé et était exécutoire et que les bordereaux de mandats, également signés, attestaient notamment du service fait ;

Attendu qu'il résulte de ce qui précède qu'en s'abstenant de suspendre huit des vingt paiements visés par le réquisitoire, Mme Claudine X... a manqué à ses obligations de contrôle de la production des justificatifs, telles que définies par l'article 20 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 portant règlement général sur la comptabilité publique, au titre des exercices 2013 et 2014 ;

Attendu, en revanche, qu'en l'absence de manquement retenu à l'égard de l'exercice 2015, il n'y a pas lieu d'engager la responsabilité de Mme Claudine X... au titre de cet exercice ;

Sur le préjudice financier causé à la commune de Moirans,

Attendu qu'aux termes du VI de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée : « *lorsque le manquement du comptable [...] 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* » ; que le décret du 10 décembre 2012 susvisé fixe le montant maximal de cette somme à un millième et demi du montant du cautionnement prévu pour le poste comptable ;

Attendu que la délibération du 7 février 2013 autorise le maire à signer un marché à bons de commande pour un nombre de repas compris entre 40 000 et 80 000 par an ; que, sur les exercices visés par le réquisitoire, le plafond annuel a été respecté au vu des factures jointes à l'appui du réquisitoire ; que, dès lors, les paiements en litige n'ont pas méconnu ou excédé l'autorisation de l'assemblée délibérante ; qu'ainsi, le manquement précédemment retenu n'a pas causé de préjudice financier à la commune ;

Attendu que le montant maximal de la somme susceptible d'être laissée à la charge de la comptable mise en cause, pour chaque exercice, s'élève à un millième et demi du montant du cautionnement de 151 000 € du poste comptable, soit 226,50 € ;

Attendu qu'eu égard au nombre limité de paiements irréguliers, ainsi que des carences de gestion de la mairie évoquée par l'ordonnateur, y a lieu de mettre à la charge de Mme Claudine X... la somme de 150 € au titre du seul exercice 2013 ; qu'aucune somme n'est laissée à sa charge au titre de l'exercice 2014 ;

PAR CES MOTIFS,

DECIDE

Article 1 : Mme Claudine X... devra, au titre de l'exercice 2013, s'acquitter d'une somme non rémissible de 150 €, en application du deuxième alinéa du paragraphe VI de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963. Cette somme ne peut faire l'objet d'une remise gracieuse en vertu du paragraphe IX de l'article 60 précité ;

Article 2 : Mme Claudine X... ne pourra être déchargée de sa gestion au titre de l'exercice 2013 qu'après apurement de la somme à acquitter, fixée ci-dessus ;

Article 3 : Mme Claudine X... est déchargée de sa gestion de la commune de Moirans pour la période du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2015 aucune somme n'ayant été laissée à sa charge au titre de l'exercice 2014 et aucun manquement n'ayant été retenu à son égard au titre de l'exercice 2015.

Fait et jugé par M. Michel PROVOST, vice-président, président de séance ; M. Alain LAÏOLO, président de section ; Mme Sandrine FAIVRE-PIERRET, M. Antoine LANG, premiers conseillers ; Mme Lucille LEJEUNE, M. Joris MARTIN, Mme Jennifer EL-BAZ, conseillers.

En présence de Mme Brigitte DESVIGNES, greffière de séance.

La greffière de séance

Le président de séance

Brigitte DESVIGNES

Michel PROVOST

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 de grande instance d'y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique de prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis.

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'étranger. 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.