



RAPPORT N° 2021-0316

COMMUNE DE SAINT-GALMIER

JUGEMENT N° 2022-0002

TRESORERIE DE LOIRE SUD

AUDIENCE PUBLIQUE DU 17 JANVIER 2022

CODE N° 042002222

DELIBERE DU 17 JANVIER 2022

EXERCICE 2019

PRONONCE LE 26 JANVIER 2022

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

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

Vu le réquisitoire n° 12-GP/2021 du 29 avril 2021, par lequel le procureur financier a saisi la chambre en vue de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de Mme X..., comptable de la commune de Saint-Galmier, au titre d'opérations relatives à l'exercice 2019, ensemble les pièces attestant de la notification du réquisitoire le 29 juin 2021 à la comptable concernée ;

Vu les comptes rendus en qualité de comptable de la commune de Saint-Galmier, par Mme X..., pour la période du 1^{er} janvier 2019 au 31 décembre 2019 ;

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 communes ;

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 X..., comptable mise en cause, enregistrées au greffe de la juridiction le 29 octobre et le 13 décembre 2021 ; et celles produites par M. Y..., ordonnateur, enregistrées au greffe de la juridiction le 2 août 2021 ;

Vu le rapport de M. Antoine LANG, premier conseiller, magistrat chargé de l'instruction ;

Vu les conclusions du procureur financier ;

Vu l'ensemble des pièces du dossier ;

Entendus lors de l'audience publique du 17 janvier 2022, M. Antoine LANG, premier conseiller, en son rapport, M. Franck PATROUILLAULT, procureur financier, en ses conclusions, les parties n'étant ni présentes ni représentées à l'audience publique ;

Entendu en délibéré M. Gaël CHICHEREAU, premier conseiller, réviseur, en ses observations ;

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

Sur la présomption de charge unique, soulevée à l'encontre de Mme X... au titre de l'exercice 2019 :

Sur les réquisitions du ministère public,

Attendu qu'en son réquisitoire le procureur financier relève que Mme X..., comptable, aurait pris en charge sur l'exercice 2019 des mandats collectifs de paye entraînant le paiement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) à plusieurs agents de la commune sans disposer de la délibération fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires telle qu'exigée par la nomenclature des pièces justificatives ;

Attendu que le procureur financier en conclut qu'en ayant procédé au paiement de ces mandats, Mme X... est susceptible d'avoir engagé sa responsabilité personnelle et pécuniaire, à hauteur de 51 084,82 € au titre de sa gestion de l'exercice 2019 ; qu'elle se trouverait ainsi dans le cas prévu par les dispositions de l'article 60 de la loi du 23 février 1963, et qu'il y a donc lieu d'ouvrir l'instance prévue par l'article L. 242-4 du code des juridictions financières aux fins de déterminer la responsabilité encourue ;

Sur les observations des parties,

Attendu que Mme X... a produit des observations, dont le détail est mentionné dans la suite des attendus, tendant à démontrer, selon elle, que le droit au paiement des IHTS était ouvert ;

Attendu que M. Y..., maire de la commune de Saint-Galmier, a répondu qu'il n'avait pas d'observations à formuler et que la commune n'avait pas subi de préjudice financier ;

Sur la responsabilité des comptables,

Attendu qu'aux termes de l'article 60-1 modifié de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 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 qu'ils dirigent* » ; que « *les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer en matière (...) de dépenses (...)* » ; que leur « *responsabilité personnelle et pécuniaire prévue (ci-dessus) se trouve engagée dès lors (...) qu'une dépense a été irrégulièrement payée* » ;

Attendu qu'aux termes de l'article 60-III de la même loi : « *la responsabilité pécuniaire des comptables publics s'étend à toutes les opérations du poste comptable qu'ils dirigent depuis la date*

de leur installation jusqu'à la date de cessation des fonctions » ;

Attendu que selon l'article 20 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, applicable à compter de l'exercice 2013, « *le contrôle des comptables publics sur la validité de la dette porte sur : (...) 5°/ la production des pièces justificatives* » ;

Attendu que pour apprécier la validité des créances, les comptables doivent notamment 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, en vérifiant, 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, si ce contrôle peut conduire les comptables à porter une appréciation juridique sur les actes administratifs à l'origine de la créance et s'il leur appartient alors d'en donner une interprétation conforme à la réglementation en vigueur, ils n'ont pas le pouvoir de se faire juges de leur légalité ; qu'enfin, lorsque les pièces justificatives fournies sont insuffisantes pour établir la validité de la créance, il appartient aux comptables de suspendre le paiement jusqu'à ce que l'ordonnateur leur ait produit les justifications nécessaires ;

Attendu qu'il résulte de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales, qu'avant de procéder au paiement d'une dépense ne faisant pas l'objet d'un ordre de réquisition, les comptables publics des collectivités territoriales ne doivent exiger que les pièces justificatives prévues pour la dépense correspondante dans la liste définie à l'annexe I dudit code ; que pour ce qui concerne les IHTS, la rubrique 210224 de la liste des pièces justificatives des dépenses publiques locales annexée au code général des collectivités territoriales prévoit, en son premier point, la production d'une « *délibération fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires* » ;

Attendu que Mme X..., a pris en charge, pour un montant total de 51 084,82 € au cours de l'exercice 2019, des mandats collectifs de paye liquidant des indemnités horaires pour travaux supplémentaires dont la liste est donnée en annexe ;

Attendu qu'en l'espèce la comptable disposait, comme elle le confirme dans ses observations, de la délibération en date du 13 décembre 2012 prévoyant le versement d'IHTS aux agents de la collectivité de la catégorie B et C ; qu'elle indique que cette délibération porte sur la mise en place du nouveau régime indemnitaire et à ce titre liste l'ensemble des métiers concernés dans l'attribution de ce régime indemnitaire au paragraphe B ; que le paragraphe F de cette délibération se borne à définir la catégorie des agents éligibles au versement d'IHTS, sans toutefois préciser la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires exigée par la nomenclature des pièces justificatives ;

Attendu que la comptable considère qu'en récusant la délibération produite elle aurait outrepassé ses prérogatives en exerçant un contrôle de légalité ; que, toutefois, le contrôle de la validité des créances implique d'apprécier le caractère suffisant des pièces justificatives ; que pour établir ce caractère suffisant, il appartient au comptable de vérifier si l'ensemble des pièces requises ont été fournies et si ces pièces sont complètes et précises ; que par conséquent, exiger une délibération comportant le degré de précision requis entrerait bien dans le champ du contrôle du comptable ;

Attendu que la comptable indique avoir disposé des états liquidatifs mensuels nominatifs de l'ordonnateur, des arrêtés nominatifs fixant le nombre maximal annuel d'heures supplémentaires, ainsi que des bulletins de salaire détaillant le nombre d'heures supplémentaires et leur taux ; que ces justificatifs ne peuvent se substituer à la délibération fixant la liste des emplois éligibles ;

Attendu que dès lors, contrairement à ce qu'elle affirme dans ses observations, la comptable ne disposait pas des pièces justificatives requises au moment des paiements ; qu'elle

aurait dû alerter l'ordonnateur et suspendre les paiements ;

Attendu que Mme X..., en mettant en paiement au cours de l'exercice 2019 des IHTS sans disposer d'une délibération comportant les précisions exigées par la nomenclature des pièces justificatives, a manqué aux obligations de contrôle de la validité de la créance ; que dès lors, sa responsabilité personnelle et pécuniaire se trouve engagée à hauteur de 51 084,82 € au titre l'exercice 2019 ;

Sur le préjudice financier causé à la commune de Saint-Galmier,

Attendu que le préjudice financier se traduit dans la comptabilité de la collectivité, soit par un appauvrissement patrimonial non recherché par celle-ci, soit par une contrepartie non conforme à son souhait ; qu'il est de jurisprudence constante que les actes requis par la nomenclature des pièces jointes sont nécessaires pour considérer que les droits au paiement étaient ouverts par l'autorité compétente au moment du paiement ;

Attendu que selon la jurisprudence du Conseil d'État, invoquée par la comptable à l'appui de sa contestation d'un éventuel préjudice, trois éléments cumulatifs doivent exister pour considérer qu'un manquement n'a pas causé de préjudice ; 1/ le service fait, invoqué par la comptable, ne fait pas de doute ; 2/ la volonté de l'autorité compétente d'exposer la dépense est exprimée, par la délibération du 13 décembre 2012 fixant les catégories d'agents pouvant percevoir le versement d'IHTS, et confirmé par la réponse de l'ordonnateur indiquant que la commune n'a pas subi de préjudice ; 3/ l'existence d'un fondement juridique de la dépense doit être examiné à l'aune de la jurisprudence administrative récente ;

Attendu que dans sa décision n° 436208 du 3 août 2021 relative à la commune de Commentry, le Conseil d'État a considéré comme un fondement juridique régulier une délibération qui « *arrêtait le principe du versement de l'IHTS aux agents de la commune éligibles à cette indemnité en application de l'article 2 du décret du 14 janvier 2002* » ;

Attendu que la délibération du 13 décembre 2012 susmentionnée définit le régime indemnitaire des agents titulaires et contractuels de droit public et ouvre le droit à l'attribution d'IHTS aux « *à tous les fonctionnaires de catégories B et C dès lors qu'il y a dépassement de la durée réglementaire du travail* » ; que cette délibération vise le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, lequel prévoit que : « *Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires peuvent être versées, dès lors qu'ils exercent des fonctions ou appartiennent à des corps, grades ou emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires, aux fonctionnaires de catégorie C et aux fonctionnaires de catégorie B* » et « *à des agents non titulaires de droit public de même niveau* » précise expressément avoir pour objet de « *fixer dans les limites prévues par (le) texte susvisé* » les modalités d'attributions des indemnités ;

Attendu qu'adoptée antérieurement aux paiements, cette délibération peut être considérée comme « *arrêtant le principe* » de l'attribution de l'IHTS aux agents, titulaires et contractuels de droit public, éligibles à cette indemnité en application des dispositions nationales réglementaires relatives aux IHTS et en particulier de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 et, de ce fait, fonde juridiquement la dépense ;

Attendu par conséquent que le manquement de la comptable à son obligation de détenir la délibération fixant la liste des emplois éligibles aux IHTS n'a pas causé de préjudice financier à la commune de Saint-Galmier ;

Attendu que l'article 60-VI de la loi du 23 février 1963, modifié par la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011, dispose que, « *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...* » ; qu'en vertu du décret n° 2012-1386 du 10 décembre 2012, cette somme est fixée dans la limite de 1,5 millième du montant du cautionnement du poste comptable considéré ;

Attendu que le montant du cautionnement du poste comptable s'élève à 155 000 € pour l'exercice 2019 ; qu'au regard des circonstances de l'espèce, il sera fait une juste appréciation du montant de la somme non rémissible laissée à la charge de Mme X... en la fixant à 232,50 € au titre de sa gestion de l'exercice 2019 ; qu'une somme non rémissible n'est pas productive d'intérêts ;

PAR CES MOTIFS,

DECIDE

Article 1 : Une somme non rémissible est mise à la charge de Mme X..., d'un montant de 232,50 € au titre de l'exercice 2019, sur le fondement de la présomption de charge unique élevée à son encontre.

Article 2 : Mme X... ne pourra être déchargée de sa gestion de la commune de Saint-Galmier, pour la période du 1^{er} janvier 2019 au 31 décembre 2019 qu'après avoir justifié de l'apurement de la somme non rémissible prononcée à son encontre.

Fait et jugé par M. Jean-Pierre ROUSSELLE, président de section, président de séance, M. Yvan VIGIER, premier conseiller, et M. Gaël CHICHEREAU, premier conseiller, réviseur.

En présence de Mme Brigitte DESVIGNES, greffière de séance.

La greffière de séance

Le président de séance

Brigitte DESVIGNES

Jean-Pierre ROUSSELLE

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.¹

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.

¹ Sauf si uniquement non-lieu à charge

Annexe : Paiement d'IHTS - exercice 2019 - Montant : 51 084,82 €
Comptable : Mme X...

Tableau non communiqué