



Jugement n° 2019-0006
Audience publique du 26 mars 2019
Jugement prononcé le 26 avril 2019

Commune de Chinon
Indre-et-Loire
037 011 072
Exercices 2013 et 2014

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LA CHAMBRE,

Vu le code des juridictions financières ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

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

Vu les textes législatifs et réglementaires 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 ;

Vu les dispositions combinées du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié, du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 et de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales ;

Vu le réquisitoire du ministère public n° R/17/0107/REQ du 15 octobre 2018 ;

Vu les comptes rendus en qualité de comptable de la commune de Chinon, par M. X du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2014 ;

Vu les justifications produites au soutien des comptes ou communiquées au cours de l'instruction ;

Vu l'ensemble des pièces du dossier ;

Vu le rapport n° 2019-0001 de M. Olivier Cuny, premier conseiller, communiqué au ministère public le 3 janvier 2019 ;

Vu les conclusions n° C/19/001/JAFJ du 7 mars 2019 du procureur financier ;

Après avoir entendu lors de l'audience publique du 26 mars 2019 M. Olivier Cuny, premier conseiller, en son rapport, M. Jean-Marc Le Gall, procureur financier, en ses conclusions, les autres parties, dûment avisées de la tenue de l'audience, n'étant ni présentes ni représentées ;

Après avoir entendu, en délibéré, M. Jean-Claude Meftah, premier conseiller, réviseur, en ses observations ;

Sur les présomptions de charge n° 1 et n° 2 soulevées à l'encontre de M. X, respectivement au titre des exercices 2013 et 2014

1- Sur le rappel du réquisitoire

ATTENDU que, par réquisitoire susvisé du 15 octobre 2018, le procureur financier ayant saisi la chambre régionale des comptes aux fins de statuer sur la responsabilité encourue par M. X, comptable de la commune de Chinon, a estimé que sa responsabilité personnelle et pécuniaire pouvait être mise en jeu pour avoir procédé au paiement, à divers agents de la commune, d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) sur les mois de janvier, avril, juillet, septembre et octobre de l'exercice 2013 et sur le mois de septembre de l'exercice 2014 et ce, en l'absence de certaines pièces justificatives prévues par la réglementation ;

2- Sur le manquement du comptable à ses obligations

Sur le droit applicable

ATTENDU qu'en application de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisé, les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables du recouvrement des recettes, 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 ; que leur responsabilité personnelle et pécuniaire se trouve engagée dès lors qu'une dépense a été irrégulièrement payée ;

ATTENDU qu'en application de l'article 19 du décret du 7 novembre 2012 susvisé, « le comptable est tenu d'exercer le contrôle (...) de la validité de la dette dans les conditions prévues à l'article 20 (...) » ; que l'article 20 du même décret précise que « le contrôle des comptables publics sur la validité de la dette porte sur : (...) 5° La production des pièces justificatives (...) » ;

ATTENDU que les conditions d'attribution des IHTS sont fixées par les dispositions du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 et du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié, notamment son article 2 qui dispose que « I. - 1° 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 [...] » ;

ATTENDU que l'annexe I de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui constitue la liste des pièces justificatives des paiements, prévoit, dans sa version issue du décret n° 2007-450 du 25 mars 2007, à la rubrique 210224 que les pièces dont les comptables doivent disposer pour le paiement des IHTS sont « 1. Délibération fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ; 2. Décompte indiquant par agent et par taux d'indemnisation le nombre d'heures effectuées (...); 3. Le cas échéant, décision justifiant le dépassement du contingent mensuel autorisé » ;

Sur les éléments de fait

ATTENDU que les paiements d'IHTS effectués par M. X et imputés, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14, au compte 64118 correspondent aux montants suivants ;

Mois	N° de mandat	N° de bordereau	Date du mandat	Imputation comptable	Montant du mandat	Montant des IHTS versées
Janvier 2013	41	8	28/01/2013	64118	244 741,30	1 799,60
Avril 2013	1003	69	11/04/2013	64118	239 445,33	1 833,42
Juillet 2013	2045	154	15/07/2013	64118	249 371,09	5 244,75
Septembre 2013	2554	196	10/09/2013	64118	246 662,17	4 809,86
Octobre 2013	2840	221	11/10/2013	64118	264 034,07	3 357,40
Montant total des IHTS versées						17 045,03
Septembre 2014	2478	208	09/09/2014	64118	226 557,57	2 217,92
Montant total des IHTS versées						2 217,92

ATTENDU que les pièces à l'appui du compte et produites lors de l'instruction permettent de démontrer qu'un agent a reçu, en septembre 2013, un versement d'un montant de 223,79 € et que ce dernier a été traité comme un rappel de traitement ; que le bulletin de salaire de cet agent mentionnait spécifiquement des heures supplémentaires et était accompagné d'un décompte d'heures supplémentaires effectuées en août 2013 ;

ATTENDU que le fondement initial du réquisitoire, à savoir l'absence de pièces justificatives suffisantes telles qu'une délibération répondant aux exigences réglementaires, et son périmètre limité aux heures supplémentaires payées en septembre 2013 trouvent à s'appliquer à la somme versée sous la forme d'un rappel de traitement, quelle qu'en soit l'imputation comptable ;

ATTENDU que la somme de 223,79 € doit donc être ajoutée au montant des IHTS figurant dans le tableau ci-dessus pour l'exercice 2013 (septembre), portant le total des sommes versées à 17 268,82 € ;

Sur les réponses des parties

ATTENDU qu'en réponse, la comptable fait valoir que les dépenses sont justifiées par la délibération n° 2010-205 du 17 décembre 2010 fixant le cadre de l'ensemble du régime indemnitaire, appuyée des états détaillés des heures effectuées et du visa attestant du service fait ;

ATTENDU que M. X précise que la délibération n° 2010-205 opérait une assimilation des cadres d'emplois et des catégories hiérarchiques, démontrant en cela la volonté de la commune de Chinon d'ouvrir le bénéfice des IHTS à tous les agents de catégorie B et C ;

ATTENDU que, dans sa réponse, l'ordonnateur ne se prononce ni sur un éventuel manquement imputable au comptable ni sur un éventuel préjudice financier qui en aurait résulté pour la commune de Chinon ; qu'il mentionne que les états d'heures supplémentaires ont été visés par son prédécesseur et correspondent à des heures supplémentaires effectivement réalisées par les personnels municipaux bénéficiaires des IHTS ;

ATTENDU que la force majeure n'est pas invoquée par les parties et ne ressort pas davantage des éléments de l'instruction ;

Sur l'application du droit au cas d'espèce

ATTENDU qu'aux termes de la délibération précitée, les bénéficiaires des IHTS sont « les agents titulaires et stagiaires employés à temps complet appartenant aux catégories C ou B » ; que la délibération n° 2014-034 du 17 mars 2014, qui s'est substituée à celle du 17 décembre 2010, en reprend les termes s'agissant des IHTS et réserve le cas des agents non titulaires en renvoyant à une autre délibération ;

ATTENDU que l'article 2 du décret du 14 janvier 2002 susvisé mentionne que les bénéficiaires des IHTS exercent « des fonctions ou appartiennent à des corps, grades ou emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires » ; que la liste des fonctions, corps, grades ou emplois impliquant la réalisation d'heures supplémentaires susceptibles d'être rémunérées par le biais du versement des IHTS n'est annexée à aucune des deux délibérations produites par M. X ;

ATTENDU que l'allégation de la comptable tendant à démontrer la conformité de la délibération n° 2010-205 à la nomenclature des pièces justificatives est démentie par la distinction entre les fonctions, corps, grades ou emplois, d'une part, et la catégorie hiérarchique, d'autre part, constamment opérée dans l'ensemble des lois et règlements applicables à la fonction publique territoriale, en particulier dans les articles 5 et 6 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ; que, faute d'une délibération complète et précise, la volonté de l'assemblée délibérante, seule compétente pour désigner les catégories d'agents pouvant bénéficier des indemnités, ne saurait être présumée ;

ATTENDU qu'il s'ensuit que la délibération, en se bornant à faire référence aux catégories hiérarchiques des bénéficiaires des IHTS, ne satisfait nullement ainsi aux exigences du premier alinéa de la rubrique 210224 (IHTS) de l'article D. 1617-19 du CGCT ;

ATTENDU que, si le contrôle de la forme régulière des pièces justificatives incombe au comptable public et doit lui permettre de découvrir les pièces non revêtues des certifications et visas prescrits, cette seule opération n'épuise pas les obligations qui sont à sa charge en matière de contrôle des justifications de la dépense ;

ATTENDU que, pour apprécier la validité des créances, le comptable public doit notamment exercer son contrôle sur la production des justifications et, qu'à ce titre, il lui revient d'apprécier si les pièces fournies présentent un caractère suffisant pour justifier la dépense ; que, pour établir

ce caractère suffisant, il lui échoit de vérifier, en premier lieu, si l'ensemble des pièces requises au titre de la nomenclature comptable applicable lui 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 qu'il est fait obligation au comptable public, dans la mesure où les pièces justificatives produites sont insuffisantes, de suspendre le paiement jusqu'à ce que l'ordonnateur lui ait produit les justifications nécessaires ;

ATTENDU que, lors de la prise en charge des mandats sus-énumérés, M. X a manqué à ses obligations de contrôle telles qu'énoncées aux articles 19 et 20 du décret du 7 novembre 2012 susvisé, en ne suspendant pas le paiement de dépenses au vu de justifications insuffisantes ; que, ce faisant, M. X a engagé sa responsabilité personnelle et pécuniaire ;

ATTENDU qu'il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu de mettre en jeu la responsabilité du comptable à raison des présomptions de charge n° 1 (exercice 2013) et n° 2 (exercice 2014) à l'encontre de M. X, comptable de la commune de Chinon au titre de sa gestion des comptes de 2013 et 2014 ;

3- Sur l'existence d'un préjudice financier

ATTENDU qu'aux termes du paragraphe VI de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée : « (...) *lorsque le manquement du comptable aux obligations mentionnées au I a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné ou que, par le fait du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers ou a dû rétribuer un commis d'office pour produire les comptes, le comptable a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels la somme correspondante* » ;

ATTENDU que le comptable et l'ordonnateur font valoir les mêmes arguments concernant l'absence de préjudice que ceux qu'ils avancent pour réfuter le manquement ;

ATTENDU que le préjudice financier pour la commune de Chinon se déduit du caractère indu de la dépense, lequel résulte du constat que les justifications insuffisantes ne confèrent pas au paiement le caractère d'une dette certaine ;

ATTENDU que le paiement des IHTS dans des conditions irrégulières aboutit donc à faire supporter à la commune de Chinon une charge patrimoniale indue ; que la réalité du service fait ne saurait ôter à une dépense son caractère indu ;

ATTENDU qu'en s'abstenant de suspendre le paiement des IHTS, M. X a causé à la commune de Chinon un préjudice financier d'un montant de 17 268,82 € au titre de l'exercice 2013 et de 2 217,92 € au titre de l'exercice 2014 ;

4- Sur le débet

ATTENDU qu'il y a lieu de constituer M. X débitrice de la commune de Chinon, pour la somme de 17 268,82 € au titre de l'exercice 2013 (charge n° 1) et de 2 217,92 € au titre de l'exercice 2014 (charge n° 2) ;

ATTENDU qu'aux termes du paragraphe VIII de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, « *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 19 octobre 2018, date de réception du réquisitoire par M. X ;

5- Sur le contrôle sélectif de la dépense

ATTENDU qu'aux termes du paragraphe IX de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, « *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 du respect par celui-ci, sous l'appréciation du juge des comptes, des règles de contrôle sélectif des dépenses, une remise gracieuse totale ne peut être accordée au comptable public dont la responsabilité personnelle et pécuniaire a été mise en jeu par le juge des comptes, le ministre chargé du budget étant dans l'obligation de laisser à la charge du comptable une somme au moins égale au double de la somme mentionnée au deuxième alinéa dudit VI (...)* » ;

ATTENDU qu'appelée à produire le plan de contrôle sélectif de la dépense de la commune de Chinon, M. X a transmis un plan, pour chacun des deux exercices en cause, non signé et accompagné, pour celui de 2013, d'une lettre du supérieur hiérarchique approuvant son actualisation ; que les deux documents réservent le contrôle des IHTS aux mois de septembre et novembre ;

ATTENDU que, sans qu'il soit besoin d'examiner la validité desdits plans, les contrôles effectués en septembre 2013 et septembre 2014 par la comptable ne lui ont pas permis de détecter l'insuffisance des justifications accompagnant les mandats de paiement ;

ATTENDU qu'il résulte de ce qui précède, que les éventuelles remises gracieuses des débits prononcés devront laisser à la charge de la comptable une somme au minimum égale au double de la somme maximale visée au deuxième alinéa du IX de l'article 60 de la loi de finances de 1963 modifié, soit 531 € par exercice ;

**PAR CES MOTIFS,
ORDONNE CE QUI SUIT :**

Article 1^{er} : Sur la charge n° 1, M. X est constituée débitrice de la commune de Chinon pour la somme de dix-sept mille deux cent soixante-huit euros et quatre-vingt-deux centimes (17 268,82 €), augmentée des intérêts de droit à compter du 19 octobre 2018, au titre de l'exercice 2013.

Article 2 : Sur la charge n° 2, M. X est constituée débitrice de la commune de Chinon pour la somme de deux mille deux cent dix-sept euros et quatre-vingt-douze centimes (2 217,92 €), augmentée des intérêts de droit à compter du 19 octobre 2018, au titre de l'exercice 2014.

Article 3 : Pour l'application des dispositions du second alinéa du paragraphe IX de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, le montant du cautionnement constitué par M. X - au titre des exercices 2013 et 2014 pour lesquels elle est respectivement constituée débitrice par les articles 1 et 2 du présent jugement - s'élève à cent soixante-dix-sept mille euros (177 000 €). En conséquence, le montant des remises gracieuses, qui pourront être accordées à M. X, au titre de chacun des deux débits prononcés, devront comporter un laissé à charge qui ne pourra être inférieur à cinq cent trente-et-un euros (531 €) correspondant à trois millièmes de son cautionnement.

Article 4 : Il est sursis à la décharge de M. X pour sa gestion du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2014 jusqu'à la constatation de l'apurement des deux débits.

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

Fait et jugé par Mme Brigitte Beaucourt, présidente de section, présidente de séance, Mme Carole Collinet, première conseillère, M. Jean-Claude Meftah, premier conseiller, Mmes Mélanie Palis De Koninck et Emmanuelle Borel, premières conseillères ;

En présence de Mme Besma Blel, greffière de séance.

La greffière de séance

La présidente de séance, présidente de section
de la chambre régionale des comptes
Centre-Val de Loire

Besma Blel

Brigitte Beaucourt

En conséquence, la République 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.

Voies et délais de recours :

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, et ce dans les conditions prévues à l'article R. 242-29 du même code.