



Audience publique du 13 novembre 2018 Commune de Fumay (Ardennes)
Jugement n° 2018-0021 N° de poste comptable : 008019185
Prononcé du 4 décembre 2018
Centre des finances publiques de Fumay
Exercice 2013

**REPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

La Chambre régionale des comptes Grand Est,

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code des juridictions financières ;

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

Vu la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et notamment son article 88 ;

Vu le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 modifié 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 ;

Vu le réquisitoire n° 2017-06 du 25 janvier 2017 du procureur financier près la Chambre régionale des comptes Grand Est, notifié le 23 mars 2017 à M. X, comptable de la commune de Fumay du 1^{er} janvier au 28 février 2013, et à M. Y, maire de la commune de Fumay ;

Vu les observations de M. X, du 3 mai et 24 novembre 2017, enregistrées au greffe de la chambre les 10 mai et 29 novembre 2017 ;

Vu le rapport n° 2018-0141 du 24 avril 2018 de Mme Axelle TOUPET, premier conseiller, magistrat chargé de l'instruction ;

Vu les lettres du 6 septembre 2018 informant les parties de la clôture de l'instruction ;

Vu les conclusions n° 0141-2018 du procureur financier du 13 septembre 2018 ;

Vu les lettres du 24 octobre 2018, au comptable et à l'ordonnateur, les informant de l'inscription de l'affaire à l'audience publique ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Entendu, lors de l'audience publique du 13 novembre 2018, Mme Axelle TOUPET, en son rapport, puis M. Joël LEROUX, procureur financier, en ses conclusions, MM. X et Y, dûment informés de la tenue de l'audience, n'étaient ni présents, ni représentés ;

Après avoir entendu en délibéré M. Emmanuel EVRAT, premier conseiller, réviseur, en ses observations et avoir délibéré, hors la présence du rapporteur et du procureur financier ;

Sur l'unique charge portant sur le paiement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires en l'absence de pièces justificatives – exercice 2013

Sur le manquement présumé du comptable

1. Considérant que, par le réquisitoire du 25 janvier 2017 susvisé, le ministère public a relevé qu'au cours des mois de janvier et février 2013, des indemnités horaires pour travaux supplémentaires pour un montant de 1 471,07 € ont été versées à deux agents de la commune de Fumay, en l'absence de délibération fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires, document figurant au nombre des pièces justificatives requises par l'annexe I de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales ; qu'il conclut que M. X, comptable de Fumay durant les deux premiers mois de l'année 2013, n'a pas assuré le contrôle de la validité de la dette dans les conditions énoncées à l'article 20 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 ; que la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X est susceptible d'être engagée sur le fondement du I de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 susvisée ;

2. Considérant que le I de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée dispose que « les comptables 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 [...] » ; que cette responsabilité se trouve engagée « dès lors [...] qu'une dépense a été irrégulièrement payée » ;

3. Considérant qu'en application de l'article 19 du décret du 7 novembre 2012 susvisé, « Le comptable public est tenu d'exercer le contrôle : (...) 2° S'agissant des ordres de payer : [...] d) de la validité de la dette dans les conditions prévues à l'article 20 » ; qu'aux termes de l'article 20 du même décret, « le contrôle des comptables publics sur la validité de la dette porte sur : [...] 5° La production des pièces justificatives » ;

4. Considérant qu'aux termes de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction applicable au moment des paiements en cause : « Avant de procéder au paiement d'une dépense [...], 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 du présent code » ;

5. Considérant qu'il résulte des dispositions précitées que, pour apprécier la validité des dettes, 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 ; 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 ; qu'enfin, lorsque les pièces justificatives fournies sont insuffisantes pour établir la validité de la dette, il appartient aux comptables de suspendre le paiement jusqu'à ce que l'ordonnateur leur ait produit les justifications nécessaires ;

6. Considérant qu'en application de la rubrique 210224 « Indemnités horaires pour travaux supplémentaires » de l'annexe I de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction alors applicable, les comptables publics doivent exiger les pièces suivantes pour le paiement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires : « 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 (cette pièce peut prendre la forme d'états automatisés, [...]) ; 3. Le cas échéant, décision justifiant le dépassement du contingent mensuel autorisé » ; que la nécessaire adoption d'une délibération fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires résulte des dispositions de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, lequel prévoit que l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale fixe les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les services de l'Etat ;

7. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) ont été payées en janvier et février 2013, en l'absence de délibération fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires, à deux agents de la commune de Fumay, en l'espèce un technicien pour un montant de 895,16 € et une adjointe d'animation pour un montant de 275,91 € ; qu'ainsi le montant total des indemnités en cause est de 1 171,07 € et non de 1 471,07 €, tel que mentionné au réquisitoire susvisé à la suite d'une erreur matérielle ;

8. Considérant que M. X fait valoir qu'au moment du paiement, il était en possession de la délibération n° 19.12.02/192 du 19 décembre 2002, instaurant le régime indemnitaire du personnel de la commune de Fumay et fixant par filière le détail des primes ; qu'elle se réfère au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires et prévoit en son article 2 que « les agents de catégorie C ou B, lorsque la rémunération de ces derniers est au plus égale à celle qui correspond à l'indice brut 380, tous cadres d'emplois confondus, peuvent bénéficier des indemnités horaires pour travaux supplémentaires prévues par le décret n° 2002-60 [...] » ;

9. Considérant que M. X produit également la délibération n° 01.12.05/175 du 1^{er} décembre 2005, modifiant l'article 25 de la délibération n° 19.12.02/192 précitée, dont l'article 25 prévoit les règles de modulation du régime indemnitaire en fonction du présentisme, et la délibération n° 01.04.16/41 du 1^{er} avril 2016, fixant la liste des emplois et des missions impliquant la réalisation effective d'heures supplémentaires et autorisant, « de manière exceptionnelle et à défaut de possibilité de récupération » leur rémunération au profit de tous les fonctionnaires de catégorie B et C ;

9. Considérant qu'il existait au moment du paiement un régime d'astreinte prévu par la délibération 06.04.06/21 du 6 avril 2006 qui précise que le régime d'astreinte concerne les « agents de la collectivité relevant des filières techniques et de la police municipale » ;

10. Considérant que la délibération n° 19.12.02/192 du 19 décembre 2002 instaurant le régime indemnitaire du personnel de la commune de Fumay est très générale et vise tous les agents de catégorie B et C ; qu'elle ne peut, dès lors, être considérée comme comportant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation d'heures supplémentaires et n'est pas conforme aux exigences de la rubrique 210224 de l'annexe I du code général des collectivités territoriales ;

11. Considérant que la délibération n° 01.12.05/175, invoquée par le comptable, ne concerne que les indemnités modulables et que l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires n'en

fait pas partie ; qu'en conséquence cette délibération ne peut justifier le paiement des indemnités en cause ;

12. Considérant enfin, que la délibération n° 01.04.16/41 n'est pas davantage de nature à justifier le versement des indemnités litigieuses pour les mois de janvier et février 2013 puisqu'elle a été adoptée postérieurement à leur mise en paiement et que le manquement du comptable s'apprécie à la date du paiement ;

13. Considérant que par délibération du 6 avril 2006, le conseil municipal de la de Fumay a décidé que l'intervention en période d'astreinte pouvait ouvrir droit au versement d'IHTS au personnel relevant de la filière technique ; que cette délibération constitue le justificatif requis au 1 de la rubrique 210224 « Indemnités horaires pour travaux supplémentaires » de l'annexe I de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales dans sa rédaction alors applicable pour le versement en janvier et février 2013 d'IHTS au technicien affecté à la voirie pour un montant de 895,16 € ;

14. Considérant en revanche, qu'en l'absence de délibération visant le personnel d'animation, le versement d'IHTS à une adjointe d'animation pour un montant de 275,91 € constitue un manquement ;

15. Considérant que pour ce versement, M. X ne disposait pas, à la date des paiements en cause, d'une délibération fixant précisément la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ; qu'ainsi les pièces fournies à l'appui des mandats ne permettaient pas d'établir la validité de la dette de la commune de Fumay à l'égard de cet agent ; qu'il appartenait, dès lors, au comptable de suspendre le paiement de cette indemnité jusqu'à ce que l'ordonnateur ait produit les justifications nécessaires ; qu'en payant les dépenses litigieuses sans disposer des pièces justificatives requises, M. X a manqué à ses obligations ;

Sur la force majeure

16. Considérant qu'aux termes du V de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963, « Lorsque [...] le juge des comptes constate l'existence de circonstances constitutives de la force majeure, il ne met pas en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public » ; que la force majeure est constituée par un événement imprévisible, irrésistible et extérieur ;

17. Considérant qu'aucune circonstance présentant un caractère de force majeure ne ressort des pièces du dossier ; qu'en conséquence, la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X est engagée sur le fondement des dispositions précitées du I de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 modifiée ;

Sur l'existence d'un préjudice financier

18. Considérant qu'aux termes du VI de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, « [...] 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 » ;

19. Considérant que, pour déterminer si le paiement irrégulier d'une dépense par un comptable public a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné, il appartient au juge des comptes d'apprécier si la dépense était effectivement due et, à ce titre, de vérifier notamment qu'elle n'était pas dépourvue de fondement juridique ; qu'en particulier, lorsque la volonté d'une collectivité publique, exprimée par l'assemblée délibérante compétente pour le faire, ne s'est pas manifestée à l'endroit des bénéficiaires d'indemnités, les paiements effectués au titre de celles-ci doivent être considérés comme indus et, de ce fait, constitutifs d'un préjudice financier pour la collectivité publique ;

20. Considérant qu'au cas d'espèce, l'existence ou non d'un préjudice financier repose, notamment, sur la production de la délibération par laquelle la commune de Fumay a fixé la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ;

21. Considérant que M. X soutient que la commune de Fumay n'a pas subi de préjudice financier dans la mesure où la délibération du conseil municipal du 19 décembre 2002 existait au moment des paiements ; que « l'ordonnateur a certifié l'exécution des heures supplémentaires nécessaires pour l'accomplissement du service public » ;

22. Considérant que, dès lors qu'une délibération du conseil municipal était requise pour fixer précisément la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires, l'existence d'une délibération générale visant tous les agents des catégories B et C ne saurait suffire à établir que la dépense d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires au profit d'un agent de catégorie C non spécifiquement visé par les décisions du conseil municipal était due ;

23. Considérant que, lorsque l'instance est ouverte devant le juge des comptes, le constat de l'existence ou non d'un préjudice financier relève de son appréciation ; qu'au regard du caractère contradictoire de la procédure, s'il 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 ; qu'en l'espèce, en se bornant à affirmer que la collectivité n'a pas subi de préjudice, le comptable et l'ordonnateur n'établissent pas que la commune de Fumay n'a pas subi d'appauvrissement définitif du fait du manquement du comptable à ses obligations ;

24. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'au moment du paiement des mandats en cause, le comptable de la commune de Fumay ne disposait d'aucune preuve de la volonté de l'assemblée délibérante d'autoriser l'attribution d'IHTS au personnel d'animation ; qu'il y a donc lieu de considérer la dépense correspondante de 275,91 € comme indue ; qu'en conséquence, le manquement du comptable doit être regardé comme ayant causé un préjudice financier à la commune de Fumay ;

25. Considérant que M. X doit être déclaré débiteur de la commune de Fumay, d'une somme de 275,91 € ; qu'aux termes du paragraphe VIII de l'article 60 de la loi du 23 février 1963, le débet porte 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'occurrence, le point de départ du calcul des intérêts est fixé au 24 mars 2017, date à laquelle M. X a accusé réception du réquisitoire du 25 janvier 2017 ;

26. Considérant qu'aux termes du IX de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 modifié : « Les comptables publics dont la responsabilité personnelle et pécuniaire a été mise en jeu dans les cas mentionnés au troisième alinéa du même VI peuvent obtenir du ministre chargé du budget la remise gracieuse des sommes mises à leur charge. Hormis le cas du décès du comptable [...] aucune 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 » ;

27. Considérant que M. X précise qu'aucun plan de contrôle hiérarchisé de la dépense n'a été mis en place pour les mois de janvier et février 2013, compte tenu de la durée de son intérim sur le poste ; que le comptable devait dès lors soumettre les mandats litigieux à un contrôle exhaustif ; qu'à défaut d'avoir exercé un tel contrôle, il résulte des dispositions précitées que la somme laissée à la charge de M. X par le ministre chargé du budget s'élevant à 3 % du montant du cautionnement prévu pour le poste comptable, lequel s'élève à 110 000 € pour

l'année 2013 ; que ce montant, 330 €, étant supérieur au montant du débet, même en tenant compte des intérêts, aucune remise gracieuse ne pourra être accordée au comptable ;

Par ces motifs, décide :

Article 1^{er} : La responsabilité de M. X est engagée à raison d'un montant total de 275,91 €.

Ce manquement ayant causé un préjudice financier à la commune de Fumay, M. X est mis en débet pour la somme de deux cent soixante-quinze euros et quatre-vingt-onze centimes (275,91 €) au titre des mois de janvier et février 2013 ; cette somme portera intérêts au taux légal à compter de la date de notification du réquisitoire, soit le 24 mars 2017.

Article 2 : Aucune remise gracieuse ne pourra être accordée au comptable.

Article 3 : Il est sursis à statuer sur la décharge de M. X pour sa gestion du 1^{er} janvier au 28 février 2013 jusqu'à apurement du débet ci-dessus prononcé.

Article 4 : le présent jugement sera notifié à M. X, comptable, à M. Y, maire de la commune de Fumay, ainsi qu'au ministère public près la chambre.

Fait et jugé à la chambre régionale des comptes Grand Est, hors la présence du rapporteur et du procureur financier, le treize novembre deux mille dix-huit, par Mme Laurence Mouysset, présidente de section, présidente de séance, M. Emmanuel Evrat, premier conseiller, M. Mathieu Marceau, conseiller.

La greffière,

Signé

Carine Counot

La présidente de séance,

Signé

Laurence Mouysset

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 seront légalement requis.

En foi de quoi, le présent jugement a été signé par le président de la chambre régionale des comptes Grand Est et par le secrétaire général.

Le secrétaire général,

Signé

Patrick GRATESAC

Le président de la chambre,

Signé

Dominique ROGUEZ

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 leur notification selon les modalités prévues aux articles R. 242-22 à R. 242-24 du même code.

Collationné, certifié conforme à la minute déposée au greffe,
de la chambre régionale des comptes Grand Est, par moi
A Metz, le 6 décembre 2018

Signé

Carine COUNOT, greffière