Chambre régionale des comptes
Grand Est

Audience publique du 18 mars 2021	Commune de Pfastatt
Jugement n° 2021-0009	N° de poste comptable : 068125
Prononcé du 9 avril 2021	Centre des Finances Publiques de Mulhouse Couronne
	Exercice 2017

REPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La Chambre régionale des comptes Grand Est,

Vu le code des juridictions financières ;

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

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 code général des collectivités territoriales, notamment son article D. 1617-19 et son annexe I ;

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° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires modifié ;

Vu le décret n° 2007-1630 du 19 novembre 2007 modifiant le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires ;

Vu le réquisitoire n° 2020–0028 du 21 septembre 2020 du procureur financier près la chambre régionale des comptes Grand Est, notifié le 29 septembre 2020 à M. DD., comptable de la commune de Pfastatt, et à M. EE., maire de Pfastatt ;

Vu les observations de M. DD., en date du 13 novembre 2020, enregistrées au greffe de la chambre le 3 décembre suivant ;

Vu les observations de M. EE., en date du 19 novembre 2020, enregistrées au greffe de la chambre le 3 décembre suivant ;

Vu le rapport n° 2021-0008 du 25 janvier 2021 de Mme Axelle Toupet, premier conseiller, magistrat chargé de l'instruction ;

Vu les lettres du 26 janvier 2021 informant les parties de la clôture de l'instruction ;

Vu les conclusions n° 2021-0008 du procureur financier du 25 février 2021 ;

Vu les lettres du 16 février 2021, notifiées le 17 février 2021 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 18 mars 2021, Mme Axelle Toupet, en son rapport, puis M. Benoit Boutin, procureur financier, en ses conclusions ; MM. DD. et EE., dûment informés de la tenue de l'audience, n'était ni présents, ni représentés ;

Après avoir entendu en délibéré Mme Gratianne Guiller, 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 de 6 636,87 € d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires en l'absence de contrôle de la production des pièces justificatives et de l'exacte liquidation de la dépense – exercice 2017

Sur le manquement présumé du comptable

1. Considérant que, par le réquisitoire du 21 septembre 2020 susvisé, le ministère public a relevé qu'au cours de l'exercice 2017 des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) d'un montant total de 6 636,87 € avait été payées à six agents de catégorie B de la commune de Pfastatt, dont l'indice est supérieur à 380, en l'absence de production d'une délibération autorisant l'indemnisation de ces agents ; que ce document est requis par la rubrique « 210224. Indemnités horaires pour travaux supplémentaires » de l'annexe I au code général des collectivités territoriales portant liste des pièces justificatives des dépenses publiques locales ;

2. Considérant que selon le ministère public, le comptable de la commune de Pfastatt, 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 et qu'en l'absence de délibération actualisant les conditions de versement des IHTS, le comptable ne disposait pas des pièces prévues par la nomenclature des pièces justificatives et ne pouvait pas davantage assurer les vérifications relatives à la liquidation ; qu'ainsi la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. DD. était susceptible d'être engagée sur le fondement du I de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 susvisée ;

3. 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 » ;

4. 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 : (…) 2° L'exactitude de la liquidation ; (…) 5° La production des pièces justificatives » ;

5. Considérant qu'aux termes de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales : « 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 » ;

6. 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 ;

7. Considérant qu'en application de la rubrique 210224 « Indemnités horaires pour travaux supplémentaires » de l'annexe I au 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 […] ; 3. Le cas échéant, décision justifiant le dépassement du contingent mensuel autorisé » ;

7. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le paiement d'IHTS d'un montant total de 6 636,87 € a bénéficié à six agents de catégorie B de la commune de Pfastatt dont l'indice est supérieur à 380 ; qu'il est intervenu alors que la délibération du conseil municipal du 10 octobre 2002 fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires, dont la production est requise par les dispositions précitées de la rubrique 21531 de l'annexe I au code général des collectivités territoriales, ne prévoyait comme bénéficiaires que des agents des cadres d'emplois de catégorie C et B dont la rémunération est inférieure à l'indice brut 380 ;

8. Considérant que le comptable fait valoir qu'il n'est pas en mesure de produire la délibération manquante ; qu'il soutient que le versement des indemnités procédait de la volonté manifeste de l'ordonnateur, en accord avec la réglementation existante (décret n° 2007-1630 du 19 novembre 2007) d'assurer la juste rémunération des heures supplémentaires effectuées par les agents communaux ; qu'il ajoute qu'aucune erreur n'a été relevée dans la liquidation de ces indemnités ;

9. Considérant que le maire de Pfastatt indique qu'en vertu de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002, le conseil municipal a pris une délibération fixant le régime des IHTS avec pour bénéficiaires les agents de catégorie B ayant un indice brut au plus égal à 380 ; que le décret n° 2007-1630 du 19 novembre 2007 a supprimé pour la catégorie B la condition d'un indice brut inférieur ou égal à 380 ; que la décision du paiement des IHTS aux agents d'un montant total de 6 636,87 €, a été prise sur la base de ce décret ; que l'absence de délibération modificative est sans incidence sur l'intention de la commune de verser ces heures supplémentaires, qui ont été réalisées par les agents ; qu'une délibération a été prise lors du conseil municipal du jeudi 26 novembre 2020 pour se mettre en conformité ;

10. Considérant d'une part qu'aux termes de l'article 1er du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires modifié, applicable aux agents de la fonction publique territoriale : « Les personnels civils de l'État et de leurs établissements publics à caractère administratif peuvent percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires […] » ; que selon l'article 3 du même décret : « La compensation des heures supplémentaires peut être réalisée, en tout ou partie, sous la forme d'un repos compensateur. Une même heure supplémentaire ne peut donner lieu à la fois à un repos compensateur et à une indemnisation […] » ; qu'il résulte de ces dispositions que la réalisation de travaux supplémentaires peut faire l'objet soit d'une indemnisation, soit de l'attribution d'un repos compensateur ;

11. Considérant d'autre part qu'il 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 qu'il appartient à l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale de fixer les régimes indemnitaires, dans la limite de ceux dont bénéficient les services de l'État ;

12. Considérant que, contrairement à ce que soutiennent le comptable et l'ordonnateur, il résulte des dispositions combinées du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié et de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 que l'indemnisation des travaux supplémentaires réalisés par les agents de la commune de Pfastatt n'est pas obligatoire et que sa mise en œuvre exige l'adoption d'une délibération du conseil municipal fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ; qu'au demeurant, le décret n° 2007-1630 du 19 novembre 2007 qui a ouvert l'indemnisation des travaux supplémentaires à l'ensemble des agents de catégorie B sans considération d'indice, n'est pas venu remettre en cause l'alternative entre indemnisation des travaux supplémentaires et repos compensateur ; qu'ainsi le moyen tiré de l'application directe du décret n° 2007-1630 du 19 novembre 2007 manque en droit et doit être écarté ;

13. Considérant, qu'il est constant qu'à la date des paiements en cause, la seule délibération prise à cet effet par le conseil municipal de Pfastatt est celle du 10 octobre 2002 ; qu'il n'est pas contesté que cette délibération n'autorise le versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires aux agents de catégorie B qu'à la condition que leur indice brut de rémunération soit inférieur à 380 ; qu'ainsi et nonobstant l'entrée en vigueur du décret n° 2007-1630 du 19 novembre 2007 étendant son bénéfice potentiel aux agents de catégorie B dont l'indice brut est supérieur à 380, il apparait qu'en l'absence de délibération modificative, seule à même d'étendre le périmètre d'indemnisation des travaux supplémentaires à de nouveaux agents, les parties ne sont pas fondées à prétendre que les paiements en cause auraient été justifiés par la volonté manifeste de l'ordonnateur d'assurer la juste rémunération des heures supplémentaires effectuées par les agents communaux ;

14. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'en l'absence de modification de la délibération du 10 octobre 2002, M. DD. ne disposait pas, à la date des paiements en cause pour l'exercice 2017, d'une délibération du conseil municipal autorisant l'indemnisation des travaux supplémentaires aux agents de catégorie B dont l'indice brut est supérieur à 380 ; qu'ainsi les pièces fournies à l'appui des mandats ne permettaient pas d'établir la validité de la dette de la commune de Pfastatt à l'égard des six agents bénéficiaires ; qu'il appartenait dès lors au comptable de suspendre le paiement desdites indemnités jusqu'à ce que l'ordonnateur ait produit les justifications nécessaires ; qu'en payant les dépenses litigieuses sans disposer des pièces justificatives requises, M. DD. a manqué à ses obligations de contrôle de la validité de la dette ;

15. Considérant par ailleurs que la délibération du 10 octobre 2002 prévoit, au regard des taux fixés par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié, une différence pour la première des deux fractions de travaux supplémentaires effectués par les agents, les 14 premières heures mensuelles étant rémunérées au taux de 107 %, alors que le décret autorise un taux jusqu'à 125 % ; qu'ainsi l'application des taux prévus par la délibération du 10 octobre 2002, seule à même de justifier la dépense en cause, aurait conduit à une rémunération inférieure de 0,18 point de l'ensemble des heures supplémentaires effectuées en-deçà ou à hauteur du seuil mensuel de 14 heures ; qu'il suit de là que le comptable qui a également manqué à son obligation de contrôle de l'exacte liquidation des dépenses, n'est pas fondé à prétendre qu'il n'aurait commis aucune erreur dans la liquidation desdites indemnités ;

16. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'au vu de l'incohérence des pièces justifiant le paiement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires aux agents de la commune de Pfastatt, dans le taux appliqué aux 14 premières heures mensuelles, il appartenait au comptable de suspendre leur versement jusqu'à ce que l'ordonnateur ait produit les justifications nécessaires ; qu'en payant les dépenses litigieuses sur la foi de pièces divergentes, M. DD. a manqué à son obligation de contrôle de l'exactitude de la liquidation ;

17. Considérant qu'en l'absence de circonstance présentant un caractère de force majeure, la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. DD. 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 de vérifier si la correcte exécution, par le comptable, des obligations lui incombant aurait permis d'éviter que soit payée une dépense qui n'était pas effectivement due. Lorsque les manquements du comptable portent sur l'exactitude de la liquidation de la dépense et qu'il en est résulté un trop-payé, ou conduisent à payer une dépense en l'absence de tout ordre de payer ou une dette prescrite ou non échue, ou à priver le paiement d'effet libératoire, ils doivent être regardés comme ayant, en principe, causé un préjudice financier à l'organisme public concerné. À l'inverse, lorsque les manquements du comptable aux obligations qui lui incombent au titre du paiement d'une dépense portent seulement sur le respect de règles formelles que sont l'exacte imputation budgétaire de la dépense ou l'existence du visa du contrôleur budgétaire lorsque celle-ci devait, en l'état des textes applicables, être contrôlée par le comptable, ils doivent être regardés comme n'ayant pas, en principe, causé de préjudice financier à l'organisme public concerné. Les manquements du comptable aux autres obligations lui incombant, telles que le contrôle de la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué, de la disponibilité des crédits, de la production des pièces justificatives requises ou de la certification du service fait, doivent être regardés comme n'ayant, en principe, pas causé un préjudice financier à l'organisme public concerné lorsqu'il ressort des pièces du dossier, y compris d'éléments postérieurs aux manquements en cause, que la dépense repose sur les fondements juridiques dont il appartenait au comptable de vérifier l'existence, que l'ordonnateur a voulu l'exposer, et, le cas échéant, que le service a été fait ;

20. Considérant que le comptable soutient que le manquement considéré n'a pas causé de préjudice financier à la commune de Pfastatt ; qu'il indique que le versement des indemnités procédait de la volonté manifeste de l'ordonnateur, en accord avec la réglementation existante, et qu'aucune erreur n'a été relevée dans leur liquidation ;

21. Considérant que pour l'ordonnateur, le manquement n'a pas causé de préjudice financier à la commune ; que la décision du paiement d'IHTS aux agents de catégorie B d'un indice brut supérieur à 380 a été prise sur la base du décret n° 2007-1630 du 19 novembre 2007 ; que l'absence de délibération modificative est sans incidence sur l'intention de la commune de verser les heures supplémentaires effectivement réalisées par les agents concernés ;

22. Considérant, en premier lieu, que s'il est nécessaire que le service soit fait et attesté par l'ordonnateur pour qu'un paiement soit dû, cela ne suffit pas à écarter l'existence d'un préjudice financier causé par un manquement dès lors qu'il appartient également au comptable public de vérifier l'existence des fondements juridiques de la dépense ;

23. Considérant, en second lieu, que si le paiement de ces indemnités n'était pas dépourvu de fondement juridique dès lors que le décret n° 2007-1630 du 19 novembre 2007 ouvrant l'indemnisation des travaux supplémentaires à l'ensemble des agents de catégorie B modifiait le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 auquel se référait la délibération du conseil municipal du 10 octobre 2002 ouvrant le paiement d'IHTS à l'ensemble des agents de la commune réglementairement éligibles à cette indemnité, il appartenait toutefois au comptable de s'assurer que les paiements des IHTS aux agents de catégorie B rémunérés sur un indice supérieur à 380 étaient conformes au taux de 107 % fixé par le conseil municipal pour les 14 premières heures dans sa délibération du 10 octobre 2002 ;

24. Considérant dès lors qu'ayant conduit au versement aux six agents concernés d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires de montants systématiquement supérieurs à ceux fixés par la délibération du conseil municipal, le manquement du comptable a eu pour conséquence le paiement de sommes partiellement indues au cours de l'exercice 2017 ; qu'en conséquence, le manquement du comptable doit être regardé comme ayant causé un préjudice financier à la commune de Pfastatt ;

Sur les conséquences du préjudice financier

25. Considérant que le juge des comptes peut limiter le préjudice financier au montant du seul trop payé, notamment si celui-ci se déduit de la simple rectification d'un calcul de liquidation ou si le comptable fournit les éléments permettant de le déterminer ; qu'ainsi en application de la délibération du 10 octobre 2002, les IHTS devaient être calculées sur la base d'un taux horaire prenant pour base le montant du traitement brut annuel de l'agent et de l'indemnité de résidence divisée par 1 820 ; ce taux horaire étant fixé à 107 % pour les 14 premières heures et à 127 % pour les heures suivantes ; l'heure supplémentaire, au taux de la tranche des 14 premières heures, étant majorée de 100 % lorsqu'elle est effectuée de nuit, de 22 heures à 7 heures, et du deux tiers lorsqu'elle est accomplie un dimanche ou un jour férié ; qu'en conséquence les droits des six agents concernés à bénéficier de ces indemnités peuvent être recalculés comme suit :

Agent bénéficiaire	Montant des IHTS à payer en 2017 en application de la délibération10/10/2002 (en €)	Montant des IHTS payées en 2017 par le comptable (en €)
Mme X.	174,43	203,11
M. Y.	1 148,23	1 247,55
Mme Z.	1 686,13	1 872,16
Mme AA.	1 287,48	1 600,06
M. BB.	868,94	991,60
M. CC.	632,05	722,39
Total	**5 797,25**	**6 636,87**

26. Considérant que sur le montant de 6 636,87 € versé par le comptable en 2017, la quote-part des paiements qui peuvent être regardés comme dus s'élève à 5 797,25 € ; que l'écart de 839,62 € correspond par conséquent au paiement de sommes indues ayant causé un préjudice financier à la commune de Pfastatt ;

27. Considérant que, par suite, M. DD. doit être déclaré débiteur de la commune de Pfastatt d'une somme de 839,62 € ; 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 29 septembre 2020, date à laquelle M. DD. a accusé réception du réquisitoire du 21 septembre 2020 ;

28. 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 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 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 » ;

29. Considérant que l'examen du plan de contrôle hiérarchisé de la dépense pour 2017 montre que des règles de contrôle sélectif de la paie existaient ; que la vérification des indemnités horaires pour travaux supplémentaires n'y figurant pas expressément, leur contrôle devait être pratiqué de manière exhaustive ; que si le comptable de la commune de Pfastatt fait valoir l'impossibilité pratique de viser chaque mandat de paie dans un poste multi-collectivités gérant une centaine de budgets, sans service dédié au traitement de la paie et en présence d'un plan excluant le contrôle des IHTS, il n'établit pas que le moindre contrôle des dépenses en cause ait été opéré ou qu'elles en aient été dispensées ;

Par ces motifs, décide :

Article 1er : La responsabilité de M. DD. est engagée à raison d'un montant total de 839,62 €.

Ce manquement ayant causé un préjudice financier à la commune de Pfastatt, M. DD. est mis en débet pour la somme de huit cent trente-neuf euros et soixante-deux centimes (839,62 €) au titre de l'exercice 2017 ; cette somme portera intérêts au taux légal à compter de la date de notification du réquisitoire, soit le 29 septembre 2020.

Article 2 : Il est sursis à statuer sur la décharge de M. DD. pour sa gestion au titre de l'exercice 2017 jusqu'à apurement du débet ci-dessus prononcé.

Article 3 : Le présent jugement sera notifié à M. DD., comptable, à M. EE., maire de Pfastatt, 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 dix-huit mars deux mille vingt et un, par M. Christophe Berthelot, président de la 1ère section de la chambre régionale des comptes Grand Est, président de séance, M. Paul Parent, premier conseiller, M. Jean Adrian, Mmes Laurence Akkache et Gratianne Guiller, conseillers.

La greffière, *Signé* Carine Counot	Le président de séance, *Signé* Christophe Berthelot

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 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.