



Jugement n° 2019-004
Audience publique du 31 octobre 2019
Prononcé du 18 novembre 2019

COMMUNE DE CILAOS
(La Réunion)

Poste comptable : Trésorerie de Saint-Pierre

Exercice : 2016

République Française
Au nom du peuple français

La Chambre,

Vu le réquisitoire n° 18/005 en date du 30 novembre 2018, par lequel le procureur financier a saisi la chambre en vue de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de Madame W, Monsieur X et Monsieur Y, comptables de la commune de Cilaos au titre d'opérations relatives à l'exercice 2016, notifié le 1^{er} juillet 2019 aux comptables concernés ;

Vu les comptes rendus en qualité de comptable de Cilaos, par Madame W, du 1^{er} janvier 2016 au 30 juin 2016 ;

Vu les comptes rendus en qualité de comptable de Cilaos, par Monsieur X, du 1^{er} juillet 2016 au 11 septembre 2016 ;

Vu les comptes rendus en qualité de comptable de Cilaos, par Monsieur Y, du 12 septembre 2016 au 31 décembre 2016 ;

Vu les justifications produites au soutien des comptes ;

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

Vu le code des juridictions financières ;

Vu les lois et règlements applicables aux 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 le rapport de Monsieur Taha Bangui, premier conseiller, magistrat chargé de l'instruction ;

Vu les conclusions de Monsieur Didier Herry, procureur financier ;

Vu les pièces du dossier ;

Entendu lors de l'audience publique du 31 octobre 2019 Monsieur Taha Bangui, premier conseiller, en son rapport, Monsieur Didier Herry, procureur financier, en ses conclusions ; ni l'ordonnateur ni les comptables n'étant présents ;

Entendu en délibéré Monsieur Jean-Pierre Lala, premier conseiller, en ses observations ;

Sur la première présomption de charge soulevée à l'encontre de Madame W, Monsieur X et Monsieur Y au titre de l'exercice 2016 portant sur le paiement d'IHTS :

Attendu que, par le réquisitoire susvisé, le procureur financier a saisi la chambre régionale des comptes La Réunion de la responsabilité encourue par Madame W, Monsieur X et Monsieur Y à raison du paiement irrégulier d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) à Monsieur Z, éducateur territorial des activités physiques et sportives, en l'absence de délibération du conseil municipal pour un montant total de 5 259,96 € au titre de l'exercice 2016 ; que les sommes litigieuses concernent Madame W pour 2 585,82 €, Monsieur X pour 915,82 € et Monsieur Y pour 1 758,32 € ; que le détail des sommes versées ainsi que les références des mandats litigieux figurent en annexe du présent jugement (cf. annexe 1) ;

Sur l'existence d'un manquement des comptables à leurs obligations

Attendu que, dans leurs réponses, les comptables et l'ordonnateur reconnaissent que le manquement est avéré et qu'aucune circonstance de force majeure ne peut être invoquée ;

Attendu qu'en vertu de l'article 60-I de la loi de finances du 23 février 1963, les comptables publics 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 leur responsabilité est notamment engagée dès qu'une dépense a été irrégulièrement payée ; qu'en application des dispositions des articles 19 et 20 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, les comptables sont tenus d'exercer, en matière de dépenses, le contrôle de la validité de la créance, ce contrôle portant, en particulier, sur la production des justifications ;

Attendu qu'entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2016, les comptables ont payé des indemnités horaires pour travaux supplémentaires à Monsieur Z, éducateur territorial des activités physiques et sportives de la commune de Cilaos pour un montant total de 5 259,96 € ;

Attendu que l'annexe n° 1 à l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales, dans sa version alors applicable, énumère à la rubrique 210 les pièces justificatives du paiement de la rémunération du personnel des collectivités territoriales, telle la commune de Cilaos, en distinguant le premier paiement des paiements ultérieurs. S'agissant plus particulièrement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires, le comptable doit disposer des pièces justificatives particulières, listées à la rubrique 210224, dans la version résultant du décret n° 2016-33 du 20 janvier 2016, que sont, cumulativement, 1. la décision fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires, 2. l'état liquidatif précisant pour chaque agent par mois et par taux d'indemnisation le nombre d'heures effectuées et, 3. le cas échéant, la décision justifiant le dépassement du contingent mensuel autorisé.

Attendu que les comptables ont procédé au paiement de cette indemnité en présence de pièces contradictoires et alors que la délibération relative au régime indemnitaire n'en étendait pas le bénéfice aux agents de la filière sportive ;

Attendu qu'il résulte de ce qui précède qu'en procédant au paiement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires, à l'agent de la commune de Cilaos entre les mois de janvier et décembre 2016, en l'absence de délibération instituant le régime au profit des éducateurs territoriaux des activités physiques et sportives, les comptables ont manqué aux obligations qui leurs incombent en matière de contrôle de la validité de la créance prévues par le décret susvisé du 7 novembre 2012 ; que, par suite, leur responsabilité personnelle et pécuniaire sont engagées en application des dispositions de l'article 60-I de la loi du 23 février 1963 ;

Sur l'existence d'un préjudice financier

Attendu que la comptable Madame W soutient que le manquement n'a pas causé de préjudice financier à la collectivité ; que les heures supplémentaires ont bien été effectuées et que les demandes de validation des heures supplémentaires remplies par Monsieur Z ont été signées par le maire attestant de leur réalisation ; que l'arrêt de la cour de cassation, chambre sociale, du 2 juin 2010, n° 08-40-628 indique « *qu'en cas de désaccord sur le paiement des heures supplémentaires, l'employeur devra démontrer qu'il n'était pas d'accord avec l'exécution de ces heures. Si celles-ci découlent de la quantité ou de la nature du travail donné au salarié ou si l'employeur admet le dépassement régulier des horaires normalement pratiqués les heures supplémentaires devront être payées aux salariés* » ; que l'arrêté du 3 janvier 2008 accordant à Monsieur Z une indemnité horaire pour travaux supplémentaires n'a jamais été abrogé et qu'en conséquence il a créé un droit acquis individuel au profit de Monsieur Z ;

Attendu toutefois que la délibération du 17 juillet 2014 omet la possibilité de règlement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires aux agents de la filière sportive ;

Attendu que les deux autres comptables reconnaissent que le manquement a causé un préjudice financier à la collectivité ;

Attendu que l'ordonnateur nie toute forme de préjudice financier à l'encontre de la collectivité ; que les heures supplémentaires étant effectives et constatées, elles étaient dues à l'agent ; que la demande de l'ordonnateur était de rémunérer l'agent pour service fait ; que les pièces justificatives adressées aux trésoriers payeurs étaient suffisantes pour que ces derniers procèdent aux divers mandatements ;

Attendu que l'existence du préjudice financier relève de la seule appréciation du juge des comptes ;

Attendu que tout paiement indu est constitutif d'un préjudice financier pour l'organisme public concerné ; que le caractère indu d'un paiement ne résulte ni de la réalité du service fait, ni de l'intention supposée de l'administration, ni de la disponibilité des crédits, mais du constat que les justifications, manquantes ou insuffisantes, ne confèrent pas au paiement le caractère de dette certaine ;

Attendu qu'il est constant que les indemnités horaires pour travaux supplémentaires versées à l'agent de la commune de Cilaos au cours de l'année 2016, en l'absence de décision de l'assemblée délibérante, étaient indues au moment du paiement ; que la collectivité a subi un préjudice financier du seul fait du caractère indu de ces paiements ; que ce préjudice est directement lié au manquement du comptable ;

En ce qui concerne le débet :

Attendu qu'aux termes de l'article 60 VI de loi du 23 février 1963 en son troisième alinéa : « *Lorsque le manquement du comptable [...] 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* » ; qu'ainsi, il y a lieu de constituer Madame W, Monsieur X et Monsieur Y, comptables de la commune de Cilaos respectivement débiteurs pour les sommes de 2 585,82 €, 915,82 € et 1 758,32 € ;

Attendu qu'aux termes du paragraphe VIII de l'article 60 de la même loi : « *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 18 juillet 2019, date de réception du réquisitoire par les intéressés ;

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 précitée : « *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 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 [...]* » ;

Attendu qu'il ressort du plan de contrôle sélectif de la dépense applicable à l'exercice 2016, communiqué par les comptables et validé par la direction régionale des finances publiques, faisant référence à un calendrier thématique de contrôle en matière de dépenses de personnelles ; que les indemnités horaires pour travaux supplémentaires ne figuraient pas parmi les primes devant faire l'objet d'un contrôle ponctuel, périodique ou systématique ;

Attendu que le contrôle sélectif constitue un mode dérogatoire au contrôle exhaustif des dépenses, lequel demeure applicable pour toutes les dépenses qui ne sont pas expressément mentionnées dans le plan de contrôle comme devant faire l'objet d'un contrôle a posteriori ou par échantillon ou d'une partie seulement des contrôles ;

Attendu qu'il résulte de ce qui précède que le non-respect du plan de contrôle de la paie empêche les comptables susvisés de bénéficier d'une remise totale du débet par le ministre chargé du budget.

Sur la deuxième présomption de charge soulevée à l'encontre de Madame W, Monsieur X et Monsieur Y au titre de l'exercice 2016 portant sur le paiement d'IHTS :

Attendu que, par le réquisitoire susvisé, le procureur financier a saisi la Chambre régionale des comptes La Réunion de la responsabilité encourue par Madame W, Monsieur X et Monsieur Y à raison du paiement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires à 14 agents titulaires, assortie d'une indexation d'un montant de 2 424,02 € au titre de l'exercice 2016 sans que cette indexation n'ait de base légale ; que les sommes litigieuses concernent Madame W pour 903,54 €, Monsieur X pour 384,10 € et Monsieur Y pour 1 136,38 € ; que le détail des sommes versées ainsi que les références des mandats litigieux figurent en annexe du présent jugement (cf. annexe 2) ;

Sur l'existence d'un manquement des comptables à leurs obligations

Attendu que, dans leurs réponses, les comptables reconnaissent que le manquement est avéré et qu'aucune circonstance de force majeure ne peut être invoquée ;

Attendu que, l'ordonnateur fait valoir que la collectivité n'avait pas connaissance que les d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires ne pouvaient être indexées ; que la commune s'est référée à son logiciel (CIRIL) qui applique systématiquement l'indexation ; que des démarches ont été entreprises aux fins que ladite, société basée en métropole, puisse modifier ses paramètres ; que la collectivité ne peut, de sa propre initiative intervenir ou modifier les paramètres du logiciel ;

Attendu qu'en vertu de l'article 60-I de la loi de finances du 23 février 1963, les comptables publics 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 leur responsabilité est notamment engagée dès qu'une dépense a été irrégulièrement payée ; qu'en application des dispositions des articles 19 et 20 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, les comptables sont tenus d'exercer, en matière de dépenses, le contrôle de la validité de la créance, ce contrôle portant, en particulier, sur la production des justifications ;

Attendu qu'entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2016, les comptables ont payé des indemnités horaires pour travaux supplémentaires assorties d'une indexation à 14 agents de la commune de Cilaos pour un montant total de 2 424,02 € ;

Attendu que l'annexe n° 1 à l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales, dans sa version alors applicable, énumère à la rubrique 210 les pièces justificatives du paiement de la rémunération du personnel des collectivités territoriales, telle la commune de Cilaos, en distinguant le premier paiement des paiements ultérieurs. S'agissant plus particulièrement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires, le comptable doit disposer des pièces justificatives particulières, listées à la rubrique 210224, dans la version résultant du décret n° 2016-33 du 20 janvier 2016, que sont, cumulativement, 1. la décision fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires, 2. l'état liquidatif précisant pour chaque agent par mois et par taux d'indemnisation le nombre d'heures effectuées et, 3. le cas échéant, la décision justifiant le dépassement du contingent mensuel autorisé.

Attendu que les comptables ont procédé au paiement de l'indexation de cette indemnité sans que cette indexation n'ait de base légale et ne soit prévue par la décision d'attribution ;

Attendu qu'il résulte de ce qui précède qu'en procédant au paiement de l'indexation de cette indemnité à 14 agents de la commune de Cilaos entre les mois de janvier et décembre 2016, en l'absence de base légale, les comptables ont manqué aux obligations qui leurs incombent en matière de contrôle de la validité de la créance prévues par le décret susvisé du 7 novembre 2012 ; que, par suite, leur responsabilité personnelle et pécuniaire est engagée en application des dispositions de l'article 60-I de la loi du 23 février 1963 ;

Sur l'existence d'un préjudice financier

Attendu que les comptables reconnaissent que le manquement a causé un préjudice financier à la collectivité ;

Attendu que l'ordonnateur nie toute forme de préjudice financier à l'encontre de la collectivité ;

Attendu qu'il est constant que le paiement de l'indexation de cette indemnité aux 14 agents de la commune de Cilaos au cours de l'année 2016, en l'absence de base légale, était indu au moment du paiement ; que la collectivité a subi un préjudice financier du seul fait du caractère indu de ces paiements ; que ce préjudice est directement lié au manquement des comptables ;

En ce qui concerne le débet :

Attendu qu'aux termes de l'article 60 VI de loi du 23 février 1963 en son troisième alinéa : « *Lorsque le manquement du comptable [...] 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* » ; qu'ainsi, il y a lieu de constituer Madame W, Monsieur X et Monsieur Y, comptables de la commune de Cilaos, respectivement débiteurs, pour les sommes de 903,54 €, 384,10 € et 1 136,38 € ;

Attendu qu'aux termes du paragraphe VIII de l'article 60 de la même loi : « *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 18 juillet 2019, date de réception du réquisitoire par les intéressés ;

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 précitée : « *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 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 [...]* » ;

Attendu qu'il ressort du plan de contrôle sélectif de la dépense applicable à l'exercice 2016, communiqué par les comptables et validé par la direction régionale des finances publiques, faisant référence à un calendrier thématique de contrôle en matière de dépenses de personnels ; que les indemnités horaires pour travaux supplémentaires et l'indexation ne figuraient pas parmi les primes devant faire l'objet d'un contrôle ponctuel, périodique ou systématique ;

Attendu que le contrôle sélectif constitue un mode dérogatoire au contrôle exhaustif des dépenses, lequel demeure applicable pour toutes les dépenses qui ne sont pas expressément mentionnées dans le plan de contrôle comme devant faire l'objet d'un contrôle a posteriori ou par échantillon ou d'une partie seulement des contrôles.

Attendu qu'il résulte de ce qui précède que le non-respect du plan de contrôle de la paie empêche les comptables susvisés de bénéficier d'une remise totale du débet par le ministre chargé du budget.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Madame W, au titre de la charge n° 1 est constituée débitrice de la commune de Cilaos pour un montant de 2 585,82 €, augmenté des intérêts à compter 18 juillet 2019 ;

Article 2 : Monsieur X, au titre de la charge n° 1 est constitué débiteur de la commune de Cilaos pour un montant de 915,82 €, augmenté des intérêts à compter 18 juillet 2019 ;

Article 3 : Monsieur Y, au titre de la charge n° 1 est constitué débiteur de la commune de Cilaos pour un montant de 1 758,32 €, augmenté des intérêts à compter 18 juillet 2019 ;

Article 4 : La décharge de Madame W, Monsieur X et Monsieur Y, ne pourra être donnée qu'après apurement des débits fixés ci-dessus ;

Article 5 : Madame W, au titre de la charge n° 2, est constituée débitrice de la commune de Cilaos pour un montant de 903,54 €, augmenté des intérêts à compter 18 juillet 2019 ;

Article 6 : Monsieur X, au titre de la charge n° 2, est constitué débiteur de la commune de Cilaos pour un montant de 384,10 €, augmenté des intérêts à compter 18 juillet 2019 ;

Article 7 : Monsieur Y, au titre de la charge n° 2, est constitué débiteur de la commune de Cilaos pour un montant de 1 136,38 €, augmenté des intérêts à compter 18 juillet 2019 ;

Article 8 : La décharge de Madame W, Monsieur X et Monsieur Y, ne pourra être donnée qu'après apurement des débits fixés ci-dessus.

Fait et jugé par Monsieur Gilles Bizeul, président, président de séance, Messieurs Paul Parent et Jean-Pierre Lala, premiers conseillers.

En présence de Mme Marie-Rose Jeannette, greffière de séance.

**Marie-Rose Jeannette,
Greffière de séance**

**Gilles Bizeul,
Président de séance**

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.

**Yves Le Meur
Secrétaire général**

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.

ANNEXE I : présomption de première de charge
DÉTAILS DES MANDATS DE PAIEMENT DES INDEMNITES HORAIRES POUR
TRAVAUX SUPPLEMENTAIRES

Mois	N° mandats	Date de prise en charge	Date de solde de la pièce	IHTS versées à Monsieur Z (en €)	Comptables
Janvier	3	22/01/2016	25/01/2016	430,97	W 2 585,82 €
Février	213	25/02/2016	25/02/2016	430,97	
Mars	455	21/03/2016	24/03/2016	430,97	
Avril	666	26/04/2016	26/04/2016	430,97	
Mai	934	25/05/2016	25/05/2016	430,97	
Juin	1308	24/06/2016	24/06/2016	430,97	
Juillet	1574	22/07/2016	25/07/2016	476,24	X 915,82 €
Août	1728		24/08/2016	439,58	
Septembre	1988	26/09/2016	26/09/2016	439,58	Y 1 758,32 €
Octobre	2236	20/10/2016	24/10/2016	439,58	
Novembre	2509	22/11/2016	23/11/2016	439,58	
Décembre	2289	14/12/2016	15/12/2016	439,58	
Total				5 259,96	

ANNEXE II : présomption de deuxième charge
DÉTAILS DES MANDATS DE PAIEMENT DES INDEMNITES HORAIRES POUR
TRAVAUX SUPPLÉMENTAIRES VERSÉES A 14 AGENTS EN 2016

Mois	N° mandats	Date de prise en charge	Date de solde de la pièce	Montant indexation (en €)	Comptables
Janvier	3	22/01/2016	25/01/2016	180,87	W 903,54 €
Février	213	25/02/2016	25/02/2016	133,11	
Mars	455	21/03/2016	24/03/2016	133,11	
Avril	666	26/04/2016	26/04/2016	133,11	
Mai	934	25/05/2016	25/05/2016	161,12	
Juin	1308	24/06/2016	24/06/2016	162,22	
Juillet	1574	22/07/2016	25/07/2016	145,24	X 384,10 €
Août	1728		24/08/2016	238,86	
Septembre	1988	26/09/2016	26/09/2016	321,35	Y 1 136,38 €
Octobre	2236	20/10/2016	24/10/2016	322,90	
Novembre	2509	22/11/2016	23/11/2016	243,10	
Décembre	2289	14/12/2016	15/12/2016	249,03	
Total				2424,02	