

**CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR**

Chambre
Jugement n° 2017-0004

Commune de Saint-Raphaël (Var)

Trésorerie de Saint-Raphaël
et trésorerie de l'Estérel

(083 110 118)

Exercices 2010 à 2014

Rapport n° 2016-0224

Audience publique du 17 janvier 2017

Délibéré du 17 janvier 2017

Prononcé le 6 mars 2017

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

La chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur,

VU le réquisitoire n° 2016-0035 du 18 avril 2016 par lequel le procureur financier l'a saisie :

- d'une charge n° 1 en vue de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X..., chef de poste de la trésorerie de Saint-Raphaël, pour sa gestion du 1^{er} janvier 2010 au 2 janvier 2011, et de Mme Y..., chef de poste de la même trésorerie, pour sa gestion du 3 janvier 2011 au 31 décembre 2012 ;

- de deux charges n° 2 et n° 3 en vue de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. Z..., chef de poste de la trésorerie de l'Estérel, pour sa gestion du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2014 ;

VU la notification du réquisitoire le 22 avril 2016 à l'ordonnateur et à MM. X... et M. Z..., le 28 mai 2016 à Mme Y... ;

VU les comptes de la commune de Saint-Raphaël pour les exercices 2010 à 2014, y compris les pièces de mutation ;

VU l'ordonnance n° 2016-0062 du 18 avril 2016 statuant sur les exercices 2007 à 2009 ;

VU le code des juridictions financières ;

VU l'article 60 de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963 modifiée, le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique et le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;

VU l'arrêté n° 2016-16 du 23 décembre 2016 du président de la chambre fixant l'organisation des formations de délibéré et leurs compétences pour 2017 ;

VU les questionnaires adressés le 19 mai 2016 et le 24 mai 2016 aux comptables et à l'ordonnateur, la réponse de M. X..., enregistrée au greffe de la chambre le 18 juillet 2016, les réponses de Mme Y..., enregistrées le 30 mai 2016, le 15 juin 2016, le 3 août 2016, et le 2 septembre 2016, les réponses de M. Z..., enregistrées le 20 juillet 2016 et le 2 septembre 2016 ;

VU le rapport n° 2016-0224 du 17 octobre 2016 de M. Patrick CAIANI, président de section ;

VU les conclusions n° 2016-0224 du 26 décembre 2016 de M. Marc LARUE, procureur financier ;

VU les lettres du 4 janvier 2017 par lesquelles l'ordonnateur et les comptables ont été informés de la date de l'audience publique, fixée au 17 janvier 2017 et les avis de réception correspondants ;

Après avoir entendu, en audience publique, M. Patrick CAIANI, en son rapport, M. Marc LARUE, procureur financier, en ses conclusions, l'ordonnateur et les comptables n'étant ni présents ni représentés ;

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

En ce qui concerne les obligations des comptables :

ATTENDU que les trois charges concernent le paiement de dépenses ;

ATTENDU qu'aux termes de l'article 60-I de la loi du 23 février 1963 susvisée : « *Les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables (...) du paiement des dépenses (...), des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer en matière de dépenses et de patrimoine dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique (...) La 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-V de la même loi : « *Lorsque le ministre dont relève le comptable public, le ministre chargé du budget ou 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* » ; qu'aux termes de l'article 60-IX : « *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 les cas (...) de respect par [le comptable], sous l'appréciation du juge des comptes, des règles de contrôle sélectif des dépenses, aucune remise gracieuse totale ne peut être accordée (...)* » ;

ATTENDU qu'aux termes de l'article 12 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962, portant règlement général sur la comptabilité publique, applicable aux paiements effectués de 2010 à 2012 : « *les comptables sont tenus d'exercer (...) B. - En matière de dépenses, le contrôle : (...) de la validité de la créance dans les conditions prévues à l'article 13 ci-après* » ; qu'aux termes de l'article 13 du même texte : « *En ce qui concerne la validité de la créance, le contrôle porte sur : (...) l'exactitude des calculs de liquidation ; l'intervention préalable des contrôles réglementaires et la production des justifications* » ;

ATTENDU qu'aux termes de l'article 19 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, applicable aux paiements effectués en 2013 et 2014 : « *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 texte : « 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 » ;

ATTENDU qu'aux termes de l'article 37 du décret précité du 29 décembre 1962 et de l'article 38 du décret précité du 7 novembre 2012, il appartient au comptable de suspendre le paiement d'un mandat, dans les conditions prévues par les articles L. 1617-2 et L. 1617-3 du code général des collectivités territoriales s'agissant du comptable d'une collectivité territoriale, dès lors que des pièces contradictoires ou insuffisantes lui ont été produites ;

ATTENDU qu'aux termes de l'article L. 1617-2 du CGCT : « *Le comptable d'une commune, d'un département ou d'une région ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur. Il ne peut soumettre les mêmes actes qu'au contrôle de légalité qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire. Il est tenu de motiver la suspension du paiement.* » ; que l'article L. 1617-3 du CGCT, prévoit que : « *La liste des pièces justificatives que le comptable peut exiger avant de procéder au paiement est fixée par décret* » ; qu'au cas particulier, la liste applicable était celle annexée au décret n° 2007-450 du 25 mars 2007 ;

En ce qui concerne les circonstances de force majeure :

ATTENDU que, dans ses réponses susvisées, Mme Y... a fait état de graves désordres et dysfonctionnements dans le poste, préexistants à son arrivée ; qu'elle a fait mention de difficultés de management et d'un fort absentéisme pendant toute la durée de sa gestion de la trésorerie de Saint-Raphaël, dont la fermeture était fixée au 31 décembre 2012 ;

ATTENDU que, dans sa réponse susvisée, M. Z... a produit un courrier qu'il a adressé le 30 mars 2015 à son directeur, faisant état de la situation de la trésorerie de l'Estérel, confrontée alors qu'elle connaissait de nombreux départs ou indisponibilités d'agents à une surcharge de travail depuis 2013, notamment en raison de la fusion du poste avec la trésorerie de Saint Raphaël, de la création de la communauté d'agglomération Var Estérel Méditerranée (CAVEM) induisant la fusion de douze budgets, du chantier de la certification démarré en 2013 et de la mise en œuvre du PESV2 ;

ATTENDU que, dans ses conclusions susvisées, le procureur financier a estimé que, M. X... n'évoquant pas de circonstances de force majeure, il y aurait lieu d'analyser l'existence d'un manquement de sa part ; que les difficultés évoquées par Mme Y... ne sauraient constituer des circonstances répondant aux caractéristiques de la force majeure « *n'en ayant ni le caractère extérieur, ni l'imprévisibilité, ni l'irrésistibilité requis* » ; qu'il en va de même des difficultés évoquées par M. Z... ;

ATTENDU que l'existence de circonstances constitutives de la force majeure doivent résulter d'événements extérieurs, imprévisibles et irrésistibles en lien avec les griefs formulés par le réquisitoire ; que tel n'est pas le cas des difficultés de fonctionnement de leurs postes comptables respectifs évoquées par les comptables ;

ATTENDU qu'il y a donc lieu pour la chambre de se prononcer sur l'existence de manquements de la part des comptables mis en cause par le réquisitoire ;

En ce qui concerne la position de l'ordonnateur :

ATTENDU que l'ordonnateur n'a pas réagi au réquisitoire, n'a pas répondu au questionnaire du rapporteur et n'était ni présent ni représenté à l'audience ;

Sur la charge n° 1 : Rémunération principale des personnels non titulaires

Exercice 2010 : Mandats collectifs n° 49 du 18/01/2010, 691 du 17/02/2010, n° 1227 du 17/03/2010, n° 1925 du 16/04/2010, n° 2521 du 17/05/2010, n° 3122 du 15/06/2010, n° 3607 du 13/07/2010, n° 4367 du 13/08/2010, n° 5006 du 16/09/2010, n° 5497 du 13/10/2010, n° 6271 du 16/11/2010, n° 6621 du 07/12/2010

Exercice 2011 : Mandats collectifs n° 7 du 18/01/2011, n° 506 du 16/02/2011, n° 944 du 14/03/2011, n° 1564 du 14/04/2011, n° 2242 du 17/05/2011, n° 2914 du 17/06/2011, n° 3493 du 12/07/2011, n° 4072 du 11/08/2011, n° 4680 du 13/09/2011, n° 5457 du 14/10/2011

En ce qui concerne le réquisitoire :

ATTENDU que, dans le réquisitoire susvisé, le procureur financier a relevé que, par mandats collectifs précités, les comptables ont réglé au cours des exercices 2010 et 2011, le salaire de Mme A..., en qualité de chef de cabinet du maire du 1^{er} janvier 2010 au 31 octobre 2011 ; que ce salaire a été calculé sur la base de l'indice nouveau majoré (INM) 783 jusqu'au 31 décembre 2010, puis sur la base de l'INM 798 entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 mars 2011, et enfin sur la base de l'INM 804 entre le 1^{er} avril 2011 et le 31 octobre 2011 ;

QU'il a relevé également :

- que, par arrêté n° 346/2008 du 31 mars 2008, Mme A... a été détachée sur un emploi de collaborateur de cabinet à compter du 1^{er} avril 2008, indice brut (IB) 883, INM 720 ; que l'article 3 de son contrat prévoyait : « *la rémunération évoluera en fonction de ses avancements de grade, d'échelon et du changement de son régime indemnitaire* » ;

- que, par arrêté n° 132/2009 du 25 février 2009, Mme A... a été détachée pour effectuer un stage de six mois dans le grade d'attaché territorial à compter du 1^{er} mars 2009 ; que cet arrêté faisait référence à la dernière situation administrative de Mme A... en qualité de rédacteur, en date du 26 juin 2008 (rédacteur chef 6^{ème} échelon, IB 580) ;

- que, par arrêté n° 1494/2009 du 22 octobre 2009, Mme A... a été titularisée dans le grade d'attaché territorial à compter du 1^{er} septembre 2009, 9^{ème} échelon, IB 653, INM 545 avec une ancienneté au 1^{er} mars 2009 ; que cet arrêté vise l'arrêté du 25 février 2009 ; qu'ainsi, à l'issue de son stage d'attaché territorial, Mme A..., en l'état du dossier, était censée reprendre des fonctions administratives en qualité d'attaché territorial ; que, toutefois, au vu de ses bulletins de salaire, elle a continué à être rémunérée sur l'emploi de collaborateur de cabinet ;

- que par ailleurs, par arrêté n° 977/2011 du 1^{er} septembre 2011, Mme A..., qui « *occupe un poste d'attaché territorial échelon 9, IB 653, INM 545* », a été nommée à l'échelon 10, IB 703, INM 584 à compter du 1^{er} septembre 2011 ;

ATTENDU que le procureur financier a considéré, d'une part, qu'au vu de ces décisions en possession du comptable et en l'absence de décision affectant Mme A... sur un emploi de cabinet par détachement de son grade d'attachée territoriale, cette dernière aurait dû être payée, du 1^{er} janvier 2010 au 31 août 2011, sur la base de l'INM 545 et, du 1^{er} septembre au 31 octobre 2011, sur la base de l'INM 584 et, d'autre part, qu'à supposer que Mme A... ait, dans les faits, occupé au cours de la période en cause un emploi de chef de cabinet, sa rémunération ne pouvait pas, en l'absence de toute autre décision en la possession du comptable, dépasser la référence à l'INM 720 mentionnée dans l'arrêté du 31 mars 2008 ;

ATTENDU que le procureur financier a constaté que, pendant la phase administrative d'examen des comptes, le comptable n'avait fourni aucun justificatif expliquant les bases de calcul des rémunérations de Mme A..., alors que ces bases successives semblaient infondées aussi bien pour la rémunération de l'emploi de collaborateur de cabinet que pour celle d'attaché territorial ; qu'il a seulement produit, sans les évoquer à l'appui d'un argumentaire, des décisions du maire des 25 février 2009, 22 octobre 2009, 11 avril 2011 et 1^{er} septembre 2011, en rappelant l'article 3 de l'arrêté du 31 mars 2008 portant affectation de Mme A... sur l'emploi de cabinet par détachement de son grade de rédacteur ;

ATTENDU que le procureur financier a considéré que ces décisions ne pouvaient suffire à justifier la liquidation de la paie de Mme A... selon les indices majorés précités 783, puis 798 et enfin 804 et que les changements d'indice de référence ne correspondaient pas toujours avec les changements de rémunération de l'agent dans son grade d'attaché ; qu'il a estimé qu'elles ne dispensaient donc pas le comptable d'exiger de l'ordonnateur des décisions permettant de liquider la paie de l'intéressée selon ces indices ; qu'en tout état de cause, en présence de pièces contradictoires, les comptables auraient dû suspendre les paiements ;

QU'ainsi, M. X... et Mme Y... paraissaient avoir engagé leur responsabilité personnelle et pécuniaire en rémunérant Mme A... du 1^{er} janvier 2010 au 31 octobre 2011 sur des bases supérieures à celles auxquelles elle avait droit, quelles que soient les hypothèses (chef de cabinet ou attachée territoriale), et sur la base de pièces contradictoires ;

En ce qui concerne les positions défendues par les comptables :

ATTENDU que, dans sa réponse susvisée, M. X... a transmis une copie d'une délibération du conseil municipal de la commune de Saint-Raphaël du 27 mars 2008, fixant le cadre juridique et financier de l'emploi de chargé de mission au protocole et à la communication ; qu'il a souligné que cet acte précisait notamment les conditions de rémunération de l'agent chargé de cette fonction, à savoir l'indice majoré 720, avec évolution en fonction de ses avancements de grade, d'échelon et du changement de régime indemnitaire et qu'il faisait apparaître que les fonctions du collaborateur recruté prendraient fin en même temps que le mandat de l'autorité territoriale ;

QU'il fait valoir que « *les différents arrêtés produits par la collectivité concernent les avancements d'échelon, de grade et de changement de corps ou de position à l'intérieur de ceux-ci. Aucune référence à une cessation de fonction en qualité de collaborateur de cabinet ne permettait au comptable de rejeter la liquidation du salaire de cet agent, en se référant à un changement de position de celui-ci* » ; qu'il résulte selon lui de la délibération ainsi que de ces arrêtés que l'indice de traitement de Mme A... devait être de :

- INM 720 au 1^{er} avril 2008, lors de son recrutement comme collaboratrice de cabinet ;
- INM 743 = 720 + 23, au 15 juillet 2008, par suite d'un avancement au 6^o échelon de rédacteur chef, indice majoré 490 ;

- INM 798 = 743 + 55, au 1^{er} mars 2009, par suite d'un avancement au grade d'attaché territorial de 9^o échelon, indice 545 ;

QUE, selon M. X..., compte tenu des indices appliqués par la collectivité, il y a eu un différentiel de trois points en faveur de l'agent pour la période du 15 juillet 2008 au 28 février 2009 et un différentiel de 15 points en sa défaveur pour la période du 1^{er} mars 2009 au 31 décembre 2010 ; que Mme A... n'a pas contesté cette liquidation ;

QU'il en a conclu que, pour la période concernée par sa gestion, il ne pouvait valablement suspendre ou rejeter le règlement de ces dépenses, en application de la délibération du 27 mars 2008 fixant les conditions financières de l'emploi de collaborateur de cabinet, ainsi que de l'arrêté de recrutement de Mme A... dans ces fonctions en date du 31 mars 2008 et des arrêtés suivants fixant ses avancements d'échelon et de grade ;

QU'il lui semblait que la collectivité n'avait subi dès lors aucun préjudice ;

ATTENDU que Mme Y... n'a pas contesté sur le fond le manquement relevé dans le réquisitoire ; qu'elle n'a apporté aucune réponse concernant la charge soulevée par le procureur financier ;

En ce qui concerne les propositions du rapporteur :

ATTENDU que le rapporteur a considéré que M. X... faisait une interprétation extensive des dispositions de l'arrêté du 31 mars 2008 qui prévoyait que la rémunération de Mme A... évoluerait en fonction de ses avancements de grade, d'échelon et du changement de son régime indemnitaire ; qu'en effet cet arrêté, comme la délibération du 27 mars 2008, faisait référence aux changements d'échelon, aux avancements de grade et au changement du régime indemnitaire mais nullement aux changements de cadre d'emplois ; que la promotion de l'intéressée au grade d'attaché constituait un changement de cadre d'emplois ; que, s'agissant d'une modification des conditions de la rémunération d'un agent, cette clause ne dispensait pas le comptable, dans le cadre des obligations de contrôle qui lui incombent, d'exiger la production des pièces justificatives prévues à la rubrique 21021 de la liste des pièces justificatives applicables, savoir « *la décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination portant modification de la situation de l'intéressé entraînant une modification de sa rémunération avec indication de la date d'effet* », pièce qui était en outre indispensable pour s'assurer de l'exactitude de la liquidation de la paie ;

QU'il a estimé que, confrontés à des indices de rémunération tels que figurant sur les bulletins de paie, entrant en contradiction avec les décisions relatives à la situation administrative de l'agent en leur possession, qu'il s'agisse de l'arrêté de 2008 ou des décisions de 2009 et 2011, les comptables auraient dû suspendre le paiement de la paie de Mme A... et exiger de l'ordonnateur les pièces justifiant les rémunérations versées ;

ATTENDU que, s'agissant du préjudice financier, le rapporteur a proposé de considérer que le paiement par les comptables successifs, même en l'absence des décisions exigées par la rubrique 21021 de la liste des pièces justificatives fixant l'indice nouveau majoré de rémunération de l'agent, n'avait pas, au cas d'espèce, causé un préjudice financier certain à la collectivité, dès lors que celle-ci entendait exposer ces dépenses, puisque la délibération du 21 mars 2008 marquait la volonté d'indexer la rémunération de Mme A... en qualité de collaboratrice de cabinet, sur celle résultant de sa carrière d'agent de la fonction publique territoriale ; qu'il serait fait une juste appréciation des circonstances de l'espèce en fixant les montants des sommes non rémissibles à 264 € pour M. X... et à 100 € pour Mme Y... ;

QU'à supposer que la chambre considère qu'il y a eu préjudice, les montants des débits devraient être limités aux sommes versées excédant l'INM 720, savoir 3 526,62 € en 2010 et 4 087,10 € en 2011 jusqu'au mois d'octobre ;

En ce qui concerne les conclusions du procureur financier :

ATTENDU que, dans ses conclusions écrites susvisées, le procureur financier a soutenu que les comptables avaient bien commis un manquement, que l'on se place dans l'hypothèse où Mme A... a été rémunérée en tant qu'attachée ou dans celle où elle l'a été en tant que collaboratrice de cabinet : dans le premier cas, le traitement qui lui a été versé dépassait les indices qui lui étaient applicables, savoir l'INM 545 du 1^{er} janvier 2010 au 31 août 2011 et l'INM 584 du 1^{er} septembre au 30 octobre 2011 ; dans le second cas, les arguments invoqués par M. X... devraient, selon le procureur, être rejetés ; qu'il a estimé, en particulier, que, si le comptable ne pouvait soulever l'illégalité de la clause de progression de la rémunération de l'intéressée, cette clause n'a pas été appliquée en conformité avec ce qu'elle prévoyait, comme le reconnaît le comptable lui-même ; que le calcul auquel il s'est livré « *est d'ailleurs tellement théorique et virtuel qu'il ne correspond pas à celui qui a été appliqué dans les faits* » ; qu'au demeurant Mme A... ne pouvait plus être rémunérée en qualité de collaboratrice de cabinet dès lors qu'elle n'était plus détachée en cette qualité et que, à supposer qu'elle ait pu l'être, son indice de rémunération ne pouvait dépasser l'INM 720 ;

QU'en ce qui concerne le préjudice financier, la position du rapporteur évoquant une volonté de la collectivité de payer à Mme A... le salaire qu'elle a reçu lui a paru « *hasardeu[se] ne serait-ce que parce que personne ne sait en réalité comment tous ces calculs ont été faits* » ; que « *la seule trace perceptible d'une volonté est celle de verser à Mme A... plus que ce à quoi elle pouvait prétendre en lui faisant bénéficier de manière cumulative des avantages de deux situations pourtant exclusives l'une de l'autre* » ; que « *le calcul de la rémunération versée à Mme A... est intervenu sur la base de documents qui ne permettaient pas au comptable de payer ces montants* », ce qui suffirait à établir que la dépense était indue et que les paiements auraient causé un préjudice au sens des dispositions de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 ; qu'il a estimé que la chambre serait ainsi fondée à prononcer des débits pour le montant total des sommes payées irrégulièrement par les comptables, savoir 43 831,86 € s'agissant de M. X... et 37 758,70 € s'agissant de Mme Y... ;

ATTENDU qu'au cours de l'audience, le procureur financier a expliqué qu'il privilégiait la première hypothèse examinée dans ses conclusions, savoir que Mme A... aurait dû être rémunérée comme attachée et non pas comme collaboratrice de cabinet ; qu'il admettrait que les débits ne soient pas prononcés pour la totalité des sommes payées irrégulièrement mais soient limités aux trop-payés à l'intéressée dans cette hypothèse et non pas dans la seconde envisagée par le rapporteur pour évaluer le préjudice si la chambre ne retenait pas sa proposition de considérer qu'il n'y avait pas préjudice ; que le représentant du ministère public a également fait valoir que les comptables pouvaient, sans se livrer à un contrôle de la légalité des actes de l'ordonnateur, interpréter l'arrêté du 25 février 2009 détachant Mme A... pour effectuer un stage de six mois dans le grade d'attaché territorial à compter du 1^{er} mars 2009 comme mettant fin à son détachement sur l'emploi de collaborateur de cabinet ;

En ce qui concerne le manquement :

ATTENDU qu'aux termes de la rubrique 21011 « Paiement du personnel - Premier paiement de la rémunération » de la liste des pièces justificatives des dépenses du secteur local applicable aux paiements en cause, les comptables devaient notamment exiger la production de : « *1. Acte d'engagement mentionnant : la référence à la délibération créant l'emploi ou à la délibération autorisant l'engagement pour les agents des services publics industriels et commerciaux, les contrats aidés ou les vacataires ; l'identité de l'agent, la date de sa nomination ; les modalités de recrutement et les conditions d'emploi (temps complet, non complet, partiel) ; le grade, l'échelon, l'indice de traitement ou le taux horaire ou les modalités de la rémunération de l'agent (...)* » ;

ATTENDU qu'aux termes de la rubrique 21021 « Paiements ultérieurs - Pièces générales », ils devaient exiger la production de : « (...) *3. La décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination portant modification de la situation administrative de l'intéressée entraînant une modification de sa rémunération avec indication de la date d'effet, ou avenant au contrat de recrutement comportant les mêmes énonciations.* » ;

ATTENDU que le traitement de Mme A... a été calculé sur la base de l'indice nouveau majoré (INM) 783 jusqu'au mois de décembre 2010, sur la base de l'INM 798 de janvier à mars 2011, sur la base de l'INM 804 d'avril à août 2011 et sur la base de l'INM 821 en septembre et octobre 2011 ; qu'il en résulte que cette rémunération n'a pu lui être versée qu'en qualité de collaboratrice de cabinet ; que, d'après la décision par laquelle elle avait été recrutée en cette qualité, c'est-à-dire l'arrêté n° 346/2008 du 31 mars 2008 pris en conformité avec la délibération du 20 mars 2008 (publiée le 21 mars 2008), son traitement devait être calculé sur la base de l'indice brut 883, indice majoré 720, et devait évoluer en fonction de ses avancements de grade et d'échelon ;

ATTENDU que M. X... est fondé à soutenir qu'il n'a commis aucun manquement en acceptant de payer à Mme A... une rémunération en qualité de collaboratrice de cabinet tant qu'il n'avait pas été destinataire d'une pièce attestant de la cessation de ses fonctions en cette qualité, dès lors que le seul cas de cessation automatique de fonction d'un collaborateur de cabinet prévu par l'article 6 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales est la fin du « *mandat de l'autorité territoriale qui l'a recruté* » ; que la seule pièce du dossier qui pouvait être interprétée comme mettant un terme anticipé aux fonctions de l'intéressée est l'arrêté n° DRH :1092/2011 du 31 octobre 2011, joint au réquisitoire et relatif à la gestion de Mme Y..., qui visait l'arrêté du 31 mars 2008 et « *la demande écrite de réintégration présentée par l'intéressée à compter du 1^{er} novembre 2011* » ;

ATTENDU que le traitement qui a été servi à Mme A... a, sur la période en jugement, été constamment supérieur à celui qui était prévu par sa décision de recrutement ; que M. X... a soutenu que cette circonstance s'expliquait par l'indexation sur les avancements de grade et d'échelon dont l'intéressée avait bénéficié en 2008 et 2009, avant sa période de gestion en jugement ;

QUE d'autres modifications ont été apportées au traitement de Mme A... durant la période de gestion de Mme Y... en jugement ;

ATTENDU que les comptables sont supposés détenir ou pouvoir se référer aux pièces qui justifient l'exactitude des calculs de liquidation des paiements qu'ils effectuent en matière de rémunération du personnel, qu'il s'agisse de pièces à produire au premier paiement de la rémunération ou lors de paiements ultérieurs ; que M. X... et Mme Y... se sont trouvés dans l'incapacité de produire les pièces justifiant les modifications apportées à la rémunération de Mme A... en qualité de collaboratrice de cabinet, depuis la décision de son recrutement ;

ATTENDU qu'il résulte de ce qui précède que M. X... et Mme Y... ont manqué à leurs obligations en matière de paiement des dépenses ;

En ce qui concerne le préjudice financier :

ATTENDU que le paiement d'une dépense indue cause nécessairement un préjudice financier à la collectivité ;

ATTENDU que les rémunérations principales versées à Mme A... durant la période en jugement au-delà de l'indice majoré 720 était indues dès lors qu'aucune décision, tirant éventuellement les conséquences de l'évolution de sa situation administrative, n'était intervenue pour modifier l'indice précité mentionné par sa décision de recrutement ;

ATTENDU qu'un lien de causalité apparaît entre le manquement et le préjudice dès lors que les comptables devaient être en possession de la pièce prévue par le 3° précité de la rubrique 21021 de la liste des pièces justificatives des dépenses du secteur local ;

ATTENDU qu'aux termes de l'article 60-VI de la loi du 23 février 1963 susvisée : « *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* » ;

ATTENDU que le montant minimal des rémunérations trop-payées peut être évalué comme suit :

Période	Nombre de mois	Valeur du point d'indice	Indice de rémunération	Trop-versé			Total
				Différence avec l'indice 720	Traitement	Indemnité de résidence (1%)	
janvier à juin 2010	6	55,2871 €	783	63	1 741,54 €	17,42 €	1 758,96 €
juillet à décembre 2010	6	55,5635 €	783	63	1 750,25 €	17,50 €	1 767,75 €
Totaux					3 491,79 €	34,92 €	3 526,71 €
janvier à mars 2011	3	55,5635 €	798	78	1 083,49 €	10,83 €	1 094,32 €
avril à août 2011	5	55,5635 €	804	84	1 944,72 €	19,45 €	1 964,17 €
septembre et octobre 2011	2	55,5635 €	821	101	935,32 €	9,35 €	944,67 €
Totaux					3 963,53 €	39,64 €	4 003,16 €

ATTENDU qu'ainsi il y a lieu de constituer M. X... et Mme Y... respectivement débiteurs de la commune pour les sommes de 3 526,71 € et 4 003,16 € :

ATTENDU qu'aux termes du paragraphe VIII de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 précitée, « *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* » ;

ATTENDU que l'avis de réception du réquisitoire par M. X... est daté du 22 avril 2016 ;

ATTENDU que l'avis de réception du réquisitoire par Mme Y... est également daté du 22 avril 2016, mais que celle-ci était en arrêt de travail à cette date ; que, dans un courriel adressé au greffe de la chambre le 10 juin 2016, enregistré le 15 juin suivant, elle a mentionné avoir reçu le courrier à son domicile le 8 juin 2016 ;

ATTENDU que, lors de l'audience publique, le procureur financier a émis l'opinion que seule la date du 22 avril 2016, en tant que date de réception du réquisitoire au poste comptable, devrait être retenue ;

ATTENDU qu'il convient cependant de retenir la date à laquelle le comptable a été en mesure d'avoir connaissance des griefs retenus à son encontre ; que le courriel de Mme Y... daté du 28 mai 2016, enregistré au greffe de la chambre le 30, montre qu'elle avait connaissance du réquisitoire au moins à cette date ;

En ce qui concerne le contrôle sélectif des dépenses :

ATTENDU que, dans sa réponse susvisée, M. X... a indiqué n'avoir pas pu obtenir, de la part du comptable en poste, le plan de contrôle approuvé par le comptable supérieur en vigueur pendant l'exercice 2010 ;

ATTENDU que Mme Y... a précisé qu'elle n'avait pas mis en place de contrôle de la paye, ni de contrôles internes, et que le plan de contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD) n'était pas saisi et validé dans HELIOS ;

ATTENDU que M. Z... a transmis le plan de CHD validé le 1^{er} octobre 2010 ;

ATTENDU que le procureur financier a émis l'opinion qu'il semblerait que le CHD a été respecté mais seulement pour la période allant d'octobre à décembre 2010, car le CHD mis en place et validé le 1^{er} octobre 2010 ne prévoyait qu'un contrôle par sondage des primes en mars, juin, septembre et décembre et que Mme Y... a précisé qu'il n'y avait pas eu de CHD de la paye en 2011 ;

ATTENDU que, s'agissant de la rémunération principale, le plan de contrôle produit en cours d'instruction ne prévoyait qu'un contrôle des nouveaux entrants, catégorie à laquelle n'appartenait pas Mme A..., qui est entrée en fonction avant la période en jugement ; que ce plan n'a été validé par le comptable supérieur qu'en octobre 2010 ; que, d'après ses propres réponses, Mme Y... était supposée effectuer un contrôle exhaustif ; qu'il y a donc lieu de considérer que seuls les mandats émis en octobre, novembre et décembre 2010 visés par le réquisitoire pouvaient ne pas faire l'objet des contrôles prévus par le règlement général sur la comptabilité publique ;

Sur la charge n° 2 : Paiement d'indemnités d'astreinte

Exercice 2014 : Mandats collectifs n° 143 du 16/01/14, n° 810 du 13/02/14, n° 1268 du 14/03/14, n° 1889 du 17/04/14, n° 2374 du 19/05/14, n° 2932 du 13/06/14, n° 3702 du 10/07/14, n° 4312 du 11/08/14, n° 4945 du 16/09/14, n° 5621 du 15/10/14, n° 6146 du 17/11/14 et n° 6556 du 08/12/14

En ce qui concerne le réquisitoire :

ATTENDU que, dans le réquisitoire susvisé, le procureur financier a relevé que, par mandats collectifs précités, le comptable a réglé, en 2014, des indemnités d'astreintes à sept agents, relevant de la filière de la police municipale (quatre chefs de service de police municipale et le directeur de police municipale) et des filières de la culture et de l'animation ;

QU'il a constaté que, par délibération du 27 mai 1999, le conseil municipal de la commune de Saint-Raphaël a décidé d'attribuer à certains agents titulaires et non titulaires de catégorie B et C une indemnité pour compenser l'obligation d'astreinte les nuits, week-end et jours fériés ; que cette délibération a été complétée par la délibération n° 28 du 25 octobre 2001 qui a actualisé les taux et qui a précisé que les agents concernés relevaient « *uniquement de la filière technique dans la limite des cadres d'emploi suivants : agents d'entretien, agents de maîtrise et contrôleurs* » ; que, par délibération n° 2 du 28 juillet 2005, le conseil municipal a créé une indemnité d'astreinte pour le personnel territorial équivalente à celle instituée pour les personnels du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer par décret n° 2003-363 du 15 avril 2003 ; que cette délibération complète les précédentes et précise que « *la mise en place du dispositif de rémunération ou de compensation des astreintes est applicable à la filière administrative, la catégorie C de la filière technique, certains grades de la filière technique* » (catégorie B : contrôleurs de travaux et techniciens supérieurs ; catégorie A : Ingénieurs) « *et aux conseillers des APS* » ; que cette délibération a été complétée par la délibération n° 4 du 27 décembre 2005, qui a défini les notions d'astreinte et de permanence et qui a précisé que « *le régime d'indemnisation ou de compensation de l'astreinte et de permanence, diffère selon la filière dont relève l'agent territorial (filière technique et autres filières y compris la filière police municipale)* » ;

ATTENDU que le procureur financier a rappelé qu'avant de payer des astreintes et des permanences, le comptable devait exiger les pièces prévues au paragraphe 21, rubrique 210225 de l'annexe à l'article D. 1617-19 du CGCT, à savoir :

- 1 - Délibération déterminant les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes ou à des permanences, la liste des emplois concernés, les modalités de leur organisation et, le cas échéant, le montant des crédits budgétaires alloués à cet effet ;
- 2 - Le cas échéant, état des crédits alloués aux astreintes ou permanences consommés ;
- 3 - État liquidatif, précisant l'emploi de l'agent, la période d'astreinte ou de permanence, le taux applicable et, le cas échéant, le nombre d'heures d'intervention réalisées pendant la période d'astreinte ;

QU'il a observé qu'aucune des délibérations précitées ne précisait le régime des astreintes applicable aux filières de la police municipale, de la culture et de l'animation, qu'aucune délibération ne répondait ainsi aux exigences définies au point 1 de la rubrique 210225 précitée pour les sept personnes concernées par les paiements d'astreintes et que, pendant la phase administrative d'examen des comptes, le comptable avait reconnu que la délibération « *du 27 décembre 2005 [n'était] pas correctement rédigée puisqu'elle ne mentionn[ait] pas effectivement le bénéfice du dispositif aux agents concernés* » ;

ATTENDU que le procureur financier a, par suite, considéré que M. Z... paraissait avoir engagé sa responsabilité personnelle et pécuniaire au regard de l'article 19 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;

En ce qui concerne la position défendue par le comptable :

ATTENDU que M. Z... a fait valoir que la délibération du 27 décembre 2005 prévoyait bien le paiement des astreintes pour la police municipale, la filière technique et les autres filières, donc y compris l'animation ; qu'il a transmis des délibérations des 27 mai 1999, 25 octobre 2001, 28 juillet 2005 portant « *attribution d'une indemnité aux agents soumis aux astreintes* », et la délibération du 27 décembre 2005 relative aux indemnités d'astreintes et d'intervention et aux indemnités de permanence ;

En ce qui concerne les propositions du rapporteur :

ATTENDU que le rapporteur a établi que le total des sommes versées à sept agents par les mandats visés par le réquisitoire au titre d'indemnités d'astreinte, était de 21 068,05 €, selon le détail suivant :

Matricule	Filière	Montant
100605	Police municipale	3 853,00 €
100850	Police municipale	3 993,00 €
100781	Police municipale	4 212,00 €
100009	Police municipale	4 216,00 €
101014	Police municipale	4 252,00 €
100478	Culture	373,05 €
100960	Animation	169,00 €
	Total	21 068,05 €

ATTENDU qu'il a relevé que la réponse du comptable ferait une interprétation extensive de la délibération du 27 décembre 2005 en soutenant qu'elle prévoyait le versement d'astreintes aux agents de la police municipale, de la filière technique et des autres filières, ce qui engloberait la filière de l'animation, car cette délibération n'avait pour objet que de compléter celle du 28 juillet 2005 qui évoquait seulement « *la filière administrative* », « *la catégorie C de la filière technique* », « *certaines grades de la filière technique* » et les « *conseillers des APS* » ;

ATTENDU qu'il a proposé à la chambre d'adopter une lecture extensive de la délibération du 28 décembre 2005, qui semble manifester une volonté de l'assemblée délibérante d'étendre le principe du versement d'astreintes à toutes les filières et donc de considérer que seule manquait, dans les délibérations du conseil municipal, la définition des modalités d'organisation des astreintes des policiers municipaux et des agents des filières de la culture et de l'animation ; que, par suite, le manquement du comptable n'aurait donc pas causé de préjudice à la commune ;

En ce qui concerne les conclusions du procureur financier :

ATTENDU que, dans ses conclusions écrites susvisées, le procureur financier a considéré que la réponse du comptable serait inexacte pour les raisons évoquées par le rapporteur ;

ATTENDU que, s'agissant du préjudice financier, il a estimé qu'il serait contradictoire, comme proposé selon lui au rapport, d'engager la responsabilité du comptable au motif qu'aucune délibération ne définissait clairement le régime des astreintes pour les personnels en cause tout en concluant à l'absence de préjudice au motif que le conseil municipal aurait exprimé une volonté claire ; qu'il a fait valoir que plusieurs arrêts de la Cour des comptes établiraient que, en l'absence d'une délibération « *complète et précise* », les indemnités d'astreinte ne seraient pas dues et que leur paiement entraînerait, en conséquence, un préjudice financier pour la commune ; qu'il y aurait donc lieu de prononcer un débet à l'encontre de M. Z... pour la somme de 21 068,05 € calculée par le rapporteur ;

En ce qui concerne le manquement :

ATTENDU qu'aux termes de la rubrique 210223 « Primes et indemnités » de la liste des pièces justificatives des dépenses du secteur local applicable aux paiements en cause, le comptable devait notamment exiger la production de : « *1. La décision de l'assemblée délibérante fixant la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités* » ; qu'aux termes de la rubrique 210225 « Astreintes et permanences », il devait notamment exiger la production de : « *1. Délibération déterminant les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes ou à des permanences, la liste des emplois concernés (...), les modalités de leur organisation et, le cas échéant, le montant des crédits budgétaires alloués à cet effet (...)* » ;

ATTENDU que les paiements visés par le réquisitoire concernent des agents des filières de la police municipale, de la culture et de l'animation ; que ces filières n'étaient pas citées par la délibération du 28 juillet 2005, qui avait pour objet « *de créer une indemnité d'astreinte pour le personnel territoriale* », alors que la délibération du 27 décembre 2005, invoquée à décharge par le comptable, avait pour objet « *de compléter celle du 28 juillet 2005 en définissant les notions d'astreinte et de permanence* » ; que les pièces justificatives détenues par le comptable n'autorisaient donc pas les paiements visés dans le réquisitoire ;

ATTENDU qu'à supposer qu'il soit admis que la délibération du 27 décembre 2005 a pu étendre le bénéfice de l'indemnité aux personnels qui ont bénéficié des versements correspondants, tant cette délibération que la précédente du 28 juillet 2005 étaient insuffisantes au regard des exigences posées quant à son contenu par la rubrique 210225 précitée de la liste des pièces justificatives des dépenses du secteur local ;

ATTENDU qu'il résulte de ce qui précède que M. Z... a manqué à ses obligations en matière de paiement des dépenses ;

En ce qui concerne le préjudice financier :

ATTENDU que le paiement d'une dépense indue cause nécessairement un préjudice financier à la collectivité ;

ATTENDU que des indemnités non instituées par une délibération du conseil municipal sont indues ;

ATTENDU qu'un lien de causalité apparaît entre le manquement et le préjudice dès lors que le comptable devait exiger de l'ordonnateur la production d'une telle délibération prévue par les rubriques 21021 et 210225 de la liste des pièces justificatives des dépenses du secteur local ;

ATTENDU qu'aux termes de l'article 60-VI de la loi du 23 février 1963 susvisée : « *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* » ;

ATTENDU qu'ainsi il y a lieu de constituer M. Z... débiteur de la commune pour la somme de 21 068,05 € :

ATTENDU qu'aux termes du paragraphe VIII de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 précitée, « *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* » ;

ATTENDU que l'avis de réception du réquisitoire par M. Z... est daté du 22 avril 2016 ;

En ce qui concerne le contrôle sélectif des dépenses :

ATTENDU qu'en application du deuxième alinéa de l'article 60-IX de la loi du 23 février 1963, les comptables publics dont la responsabilité personnelle et pécuniaire a été mise en jeu dans les cas mentionnés au troisième alinéa du paragraphe VI peuvent obtenir du ministre chargé du budget la remise gracieuse totale des sommes mises à leur charge s'ils ont respecté les règles de contrôle sélectif des dépenses ; que cette condition est déterminée « *sous l'appréciation du juge des comptes* » ;

ATTENDU qu'aux termes de l'article 42 du décret susvisé du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique : « *Le comptable public peut opérer les contrôles définis au 2° de l'article 19 et à l'article 20 de manière hiérarchisée, en fonction des caractéristiques des opérations relevant de la compétence des ordonnateurs et de son appréciation des risques afférents à celles-ci. A cet effet, il adapte l'intensité, la périodicité et le périmètre de ses contrôles en se conformant à un plan de contrôle établi suivant les règles fixées par arrêté du ministre chargé du budget* » ;

ATTENDU que M. Z... a transmis le plan de CHD validé le 1^{er} octobre 2010, ainsi que les contrôles réalisés sur un échantillon de policiers municipaux en décembre 2014 ; que, dans son courriel du 1^{er} septembre 2016, il a attesté sur l'honneur que le plan de 2010 avait été appliqué jusqu'en 2014 ; qu'il a indiqué que les contrôlés prévus en 2013 n'avaient pu être effectués ;

ATTENDU que le rapporteur a proposé à la chambre de considérer qu'il n'est pas établi que le CHD de 2010 pouvait valablement s'appliquer en 2014 à défaut d'actualisation validée par le comptable supérieur ; qu'en toute hypothèse, si le comptable semble avoir respecté en 2014 les règles de contrôle sélectif fixées en 2010, l'insuffisance des pièces justificatives permettant de verser des indemnités d'astreintes aux agents des filières de la police municipale, de l'animation et de la culture de la commune aurait dû être relevée par ce dernier en 2013, année où, à défaut de mise en œuvre du CHD pour la paie, un contrôle exhaustif a dû être opéré ;

ATTENDU que le procureur financier a considéré qu'il n'était pas possible d'affirmer que le CHD avait été respecté car, même si M. Z... a indiqué que le CHD 2010 avait été reconduit, sa hiérarchie n'a pas voulu confirmer qu'elle avait validé la reconduction du plan pour les exercices 2011 à 2014 ;

ATTENDU qu'il résulte de ce qui précède que le plan de contrôle produit en cours d'instruction ne concerne que l'exercice 2010 ; qu'il ne peut être présumé qu'il était applicable en 2014 dès lors que le comptable supérieur a refusé d'en attester ; qu'au demeurant, l'arrêté du 25 juillet 2013 portant application du premier alinéa de l'article 42 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et encadrant le contrôle sélectif de la dépense prévoit en son article 4 que « (...) *la durée d'application du plan de contrôle hiérarchisé (...) doit être mentionnée dans le plan de contrôle* » ; qu'à partir de l'exercice 2014, tout plan de contrôle devait respecter les règles posées par cet arrêté ;

ATTENDU qu'il doit dès lors être considéré que les mandats visés par le réquisitoire devaient faire l'objet des contrôles prévus par le décret du 7 novembre 2012 ;

Sur la charge n° 3 : Paiement d'indemnités de travail de nuit et de dimanche et jours fériés

Exercice 2014 : Mandats collectifs n° 143 du 16/01/14, n° 810 du 13/02/14, n° 1268 du 14/03/14, n° 1889 du 17/04/14, n° 2374 du 19/05/14, n° 2932 du 13/06/14, n° 3702 du 10/07/14, n° 4312 du 11/08/14, n° 4945 du 16/09/14, n° 5621 du 15/10/14, n° 6146 du 17/11/14 et n° 6556 du 08/12/14

En ce qui concerne le réquisitoire :

ATTENDU que, dans le réquisitoire susvisé, le procureur financier a relevé que, par mandats collectifs précités, le comptable a réglé, en 2014, des indemnités de travail de nuit, de dimanche et jours fériés, aux agents relevant de la filière de la police municipale ;

QU'il a rappelé que l'indemnité pour travail de dimanche et jours fériés a été instituée par l'arrêté du 19 août 1975 modifié qui prévoit, en son article 1^{er}, que « *les agents communaux appelés à assurer leur service le dimanche ou les jours fériés entre 6 heures et 21 heures dans le cadre de la durée hebdomadaire réglementaire de travail peuvent percevoir, par heure de travail effectif, une indemnité horaire pour travail du dimanche et des jours fériés* » et que l'indemnité pour travail de nuit a été instituée par le décret n° 61-467 du 10 mai 1961 modifié au titre, selon l'article 1^{er} d'un « *travail de nuit exécuté entre 21 heures et 6 heures, pendant la durée normale de la journée de travail* » ; qu'ainsi ces indemnités ne peuvent se confondre avec les indemnités horaires pour travaux supplémentaires ou tout autre avantage versé au titre des permanences de nuit ;

QU'il a également rappelé qu'avant le paiement, le comptable doit exiger les pièces prévues à l'annexe I de l'article D. 1617-19 du CGCT ; qu'il s'agit, au cas particulier, du paragraphe 21, rubrique 210223, « Primes et indemnités » qui prévoit la production de :

- 1 - La décision de l'assemblée délibérante fixant la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités ;
- 2 - La décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination fixant le taux applicable à chaque agent ;

ATTENDU que le procureur financier a observé que ces pièces n'étaient pas jointes aux mandats et que, pendant la phase administrative d'examen des comptes, le comptable a indiqué que « *les indemnités de nuit et de travail le dimanche trouvent leur base juridique dans la délibération relative aux heures supplémentaires [celle du 14 novembre 1991] ; la rubrique 210224 IHTS du décret des pièces justificatives ne prévoit pas la production d'arrêtés individuels* » et que les états liquidatifs étaient joints aux mandats ; que toutefois, la délibération n° 16 du 14 novembre 1991 produite par le comptable et relative à la mise en place du régime indemnitaire ne concerne pas les indemnités pour travail de nuit ou de dimanche et jours fériés telles que définies par les décrets précités ; qu'il en est de même de la délibération n° 17 du 25 février 2002 relative aux IFTS, IHTS et IEMP ; qu'au surplus, la liquidation des indemnités pour travail normal de dimanche et jours fériés et pour travail normal de nuit a été effectuée sur la base des textes précités (arrêté du 19 août 1975 et décret n° 61-467 du 10 mai 1961 modifié) ; qu'ainsi le comptable ne pouvait ignorer qu'il ne s'agissait pas d'IHTS ;

ATTENDU que le procureur financier a, par suite, considéré que M. Z... paraissait avoir engagé sa responsabilité personnelle et pécuniaire en payant ces indemnités sans les pièces justificatives exigées et sans pouvoir s'assurer de l'exactitude des calculs de liquidation ; que le comptable, en réglant des indemnités pour travail normal de dimanche et jours fériés et pour travail normal de nuit, a failli dans ses obligations de contrôles fixées à l'article 19 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;

En ce qui concerne la position défendue par le comptable :

ATTENDU que M. Z... a fait valoir que les délibérations relatives aux IHTS et au régime indemnitaire ont été fournies par les services du poste, parce qu'ils s'étaient « appuyés sur le fait que la police municipale nous fournissait un état faisant apparaître des heures » ; qu'il a renouvelé la transmission à la chambre des états liquidatifs des indemnités de dimanche et des indemnités de nuit payées en 2014 aux agents de la police municipale et produit une décision relative à la police municipale portant « calcul des indemnités de dimanches, jours fériés et nuit 2014 », en date du 6 janvier 2014, signée d'un agent agissant par délégation du directeur de la police municipale, ainsi que quelques décisions d'attribution signées du directeur de la police municipale, adressées à la direction des ressources humaines entre septembre et octobre 2014 ;

QU'il a précisé qu'à la suite de la remarque de la chambre régionale des comptes, la situation avait été régularisée et a produit copie d'une délibération n° 1 du 4 juillet 2016 portant mise en place des indemnités de jour, de nuit et de panier aux agents de la police municipale ;

ATTENDU qu'il a également fait valoir qu'« aucun préjudice financier n'[était] ressenti par la commune » ;

En ce qui concerne les propositions du rapporteur :

ATTENDU que le rapporteur a établi que le montant total des sommes versées à 51 agents relevant de la filière « Police municipale » par les mandats visés dans le réquisitoire au titre des indemnités en cause était de 27 928,40 € ;

ATTENDU qu'il a considéré que la note du directeur de la police municipale produite par M. Z..., en date du 6 janvier 2014, qui fixait pour l'année 2014 la base de liquidation des indemnités en cause ainsi que les états liquidatifs pour l'année 2014, ne sauraient se substituer à une délibération du conseil municipal, seule autorité habilitée à instituer une indemnité au profit des agents municipaux dans le respect du principe de légalité prévu à l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et à l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié ; que les décisions d'attribution signées du directeur de police municipale ne paraissent pas non plus constituer des décisions de l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination habilitée à fixer le taux des indemnités ;

QUE le comptable a implicitement reconnu l'insuffisance des pièces à sa disposition puisqu'il a produit une délibération du conseil municipal de la commune de Saint-Raphaël du 4 juillet 2016 portant « mise en place des indemnités de jour, de nuit et de panier » dans le cadre du régime indemnitaire de la police municipale ; que la responsabilité du comptable s'appréciant au moment du paiement, la production de la délibération précitée du juillet 2016 ne peut l'exonérer de sa responsabilité ;

ATTENDU que, s'agissant du préjudice financier, le rapporteur a estimé que le paiement par le comptable des indemnités en cause en l'absence de la délibération du conseil municipal prévue par la liste des pièces justificatives constitue une dépense indue ayant causé un préjudice financier à la collectivité, puisqu'il n'est pas avéré que le conseil municipal, seul habilité à le faire, a autorisé cette dépense ;

En ce qui concerne les conclusions du procureur financier :

ATTENDU que, dans ses conclusions écrites susvisées, le procureur financier a considéré que les pièces supplémentaires produites par M. Z... étaient insuffisantes pour l'exonérer de sa responsabilité, une délibération de 2016 ne pouvant valoir pièce justificative au titre de dépenses engagées en 2014 et le directeur de la police n'ayant pas compétence pour fixer le taux des indemnités ;

ATTENDU que, comme pour la charge précédente, il a fait valoir qu'à défaut de délibération et de décisions individuelles, aucune indemnité n'était due ; qu'il y aurait donc lieu de prononcer un débet à l'encontre de M. Z... pour la somme de 27 928,40 € calculée par le rapporteur ;

En ce qui concerne le manquement :

ATTENDU qu'aux termes de la rubrique 210223 « Primes et indemnités » de la liste des pièces justificatives des dépenses du secteur local applicable aux paiements en cause, le comptable devait notamment exiger la production de : « 1. La décision de l'assemblée délibérante fixant la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités » ; que M. Z... n'a pas été en mesure de produire une délibération autorisant le paiement des indemnités réalisé sur le fondement des mandats visés dans le réquisitoire ;

ATTENDU qu'il résulte de ce qui précède que M. Z... a manqué à ses obligations en matière de paiement des dépenses ;

En ce qui concerne le préjudice financier :

ATTENDU que le paiement d'une dépense indue cause nécessairement un préjudice financier à la collectivité ;

ATTENDU que des indemnités non instituées par une délibération du conseil municipal sont indues ;

ATTENDU qu'un lien de causalité apparaît entre le manquement et le préjudice dès lors que le comptable devait exiger de l'ordonnateur la production d'une telle délibération prévue par la rubrique 21021 de la liste des pièces justificatives des dépenses du secteur local ;

ATTENDU qu'aux termes de l'article 60-VI de la loi du 23 février 1963 susvisée : « *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* » ;

ATTENDU qu'ainsi il y a lieu de constituer M. Z... débiteur de la commune pour la somme de 27 928,40 € ;

ATTENDU qu'aux termes du paragraphe VIII de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 précitée, « *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* » ;

ATTENDU que l'avis de réception du réquisitoire par M. Z... est daté du 22 avril 2016 ;

En ce qui concerne le contrôle sélectif des dépenses :

ATTENDU qu'aux termes de l'article 42 du décret susvisé du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique : « *Le comptable public peut opérer les contrôles définis au 2° de l'article 19 et à l'article 20 de manière hiérarchisée, en fonction des caractéristiques des opérations relevant de la compétence des ordonnateurs et de son appréciation des risques afférents à celles-ci. A cet effet, il adapte l'intensité, la périodicité et le périmètre de ses contrôles en se conformant à un plan de contrôle établi suivant les règles fixées par arrêté du ministre chargé du budget* » ;

ATTENDU que M. Z... a transmis le plan de CHD validé le 1^{er} octobre 2010, ainsi que les contrôles réalisés sur un échantillon de policiers municipaux en décembre 2014 ; que, dans son courriel du 1^{er} septembre 2016, il a attesté sur l'honneur que le plan de 2010 avait été appliqué jusqu'en 2014 ; qu'il a indiqué que les contrôlés prévus en 2013 n'avaient pu être effectués ;

ATTENDU que le rapporteur a proposé à la chambre de considérer qu'il n'est pas établi que le CHD de 2010 pouvait valablement s'appliquer en 2014 à défaut d'actualisation validée par le comptable supérieur ; qu'en toute hypothèse, si le comptable semble avoir respecté en 2014 les règles de contrôle sélectif fixées en 2010, l'insuffisance des pièces justificatives permettant de verser les indemnités en cause aurait dû être relevée par ce dernier en 2013, année où, à défaut de mis en œuvre du CHD pour la paie, un contrôle exhaustif a dû être opéré ;

ATTENDU que le procureur financier a considéré qu'il n'était pas possible d'affirmer que le CHD avait été respecté car, même si M. Z... a indiqué que le CHD 2010 avait été reconduit, sa hiérarchie n'a pas voulu confirmer qu'elle avait validé la reconduction du plan pour les exercices 2011 à 2014 ;

ATTENDU qu'il résulte de ce qui précède que le plan de contrôle produit en cours d'instruction ne concerne que l'exercice 2010 ; qu'il ne peut être présumé qu'il était applicable en 2014 dès lors que le comptable supérieur a refusé d'en attester ; qu'au demeurant, l'arrêté du 25 juillet 2013 portant application du premier alinéa de l'article 42 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et encadrant le contrôle sélectif de la dépense prévoit en son article 4 que « (...) *la durée d'application du plan de contrôle hiérarchisé (...) doit être mentionnée dans le plan de contrôle* » ; qu'à partir de l'exercice 2014, tout plan de contrôle devait respecter les règles posées par cet arrêté ;

ATTENDU qu'il doit être considéré dès lors que les mandats visés par le réquisitoire devaient faire l'objet des contrôles prévus par le décret du 7 novembre 2012 ;

PAR CES MOTIFS,

DÉCIDE :

Article 1 : Au titre de la charge n° 1 et de l'exercice 2010, M. X... est constitué débiteur de la commune de Saint-Raphaël pour la somme de 3 526,71 €, portant intérêts au taux légal à compter du 22 avril 2016 ;

Article 2 : La décharge de M. X... pour sa gestion au titre de l'exercice 2010 ne pourra être donnée qu'après apurement du débet prononcé à son encontre par le présent jugement ;

Article 3 : M. X... est déchargé de sa gestion du 1^{er} au 2 janvier 2011 ;

Article 4 : Au titre de la charge n° 1 et de l'exercice 2011, Mme Y... est constituée débitrice de la commune de Saint-Raphaël pour la somme de 4 003,16 €, portant intérêts au taux légal à compter du 28 mai 2016 ;

Article 5 : La décharge de Mme Y... pour sa gestion au titre de l'exercice 2011 ne pourra être donnée qu'après apurement du débet prononcé à son encontre par le présent jugement ;

Article 6 : Mme Y... est déchargée de sa gestion du 1^{er} janvier au 31 décembre 2012 ;

Article 7 : Au titre de la charge n° 2 et de l'exercice 2014, M. Z... est constitué débiteur de la commune de Saint-Raphaël pour la somme de 21 068,05 €, portant intérêts au taux légal à compter du 22 avril 2016 ;

Article 8 : Au titre de la charge n° 3 et de l'exercice 2014, M. Z... est constitué débiteur de la commune de Saint-Raphaël pour la somme de 27 928,40 €, portant intérêts au taux légal à compter du 22 avril 2016 ;

Article 9 : La décharge de M. Z... pour sa gestion au titre de l'exercice 2014 ne pourra être donnée qu'après apurement des débits prononcés à son encontre par le présent jugement ;

Article 10 : M. Z... est déchargé de sa gestion du 1^{er} janvier au 31 décembre 2013 ;

Fait et délibéré à la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur, le 17 janvier 2017.

Présents : M. Louis Vallernaud, président de la chambre, président de séance, Mme Catherine Collardey, vice-présidente, M. Jean-Luc Girardi, président de section, Mme Valentine Vinesse, M. Renan Mégy et Mme Sophie Leduc-Denizot, premiers conseillers, M. Pierre Genève, conseiller.

Le greffier

Le président de séance

Bertrand MARQUES

Louis VALLERNAUD

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 les commandants et officiers de la force publique de prêter main forte lorsqu'ils en seront légalement requis.