



RAPPORT N° 2018-0011

**COMMUNE D' ISSOIRE
(PUY-DE-DOME)**

JUGEMENT N° 2018-0006

TRESORERIE D'ISSOIRE

AUDIENCE PUBLIQUE DU 13 FÉVRIER 2018

CODE N° 063 064 178

DELIBERE DU 13 FÉVRIER 2018

EXERCICE 2012

PRONONCÉ LE : 19 FEVRIER 2018

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

**LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES AUVERGNE-RHONE-ALPES
(STATUANT EN 5^{EME} SECTION)**

VU le réquisitoire n° 27-GP/2017 à fin d'instruction de charge pris le 11 mai 2017 par le procureur financier près la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes ;

VU les courriers de notification du réquisitoire en date du 22 juin et du 28 juin 2017 adressés à M. Bruno X... et à M. Bernard Y..., comptables concernés, et en date du 22 juin 2017 adressé à M. Bertrand Z..., maire de la commune d'Issoire, dont ils ont accusé réception respectivement les 23, 29 et 23 juin 2017 ;

VU le courriel de M. Bruno X..., enregistré au greffe le 3 juillet 2017, par lequel il accepte de recevoir et de transmettre les documents liés à l'instruction de ce réquisitoire sous forme numérique en utilisant la plateforme d'échanges numériques sécurisés « Correspondances JF » ;

VU le code général des collectivités territoriales ;

VU le code des juridictions financières ;

VU l'article 60 de la loi de finances pour 1963 n° 63-156 du 23 février 1963 modifiée, notamment par l'article 90 de la loi de finances rectificative n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 ;

VU le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, applicable aux comptes de l'exercice 2012 ;

VU les lois et règlements relatifs à la comptabilité des communes et des établissements publics locaux ;

VU les arrêtés de la présidente de la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes relatifs aux attributions, à la composition et aux compétences des sections et des formations de délibéré ;

VU les arrêtés de la présidente de la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes portant délégation de signature au président de la 5^{ème} section ;

VU l'arrêté du président de la cinquième section de la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes en date du 2 juin 2017, désignant Mme Sandrine FAIVRE-PIERRET, premier conseiller, comme rapporteur pour instruire la charge identifiée dans le réquisitoire susvisé ;

VU la demande d'informations adressée le 7 août 2017 à M. Bruno X... et à M. Bernard Y..., comptables mis en cause, ainsi qu'à M. Bertrand Z..., maire de la commune d'Issoire ;

VU les observations écrites de M. Bruno X..., enregistrées au greffe le 11 septembre 2017 ;

VU les observations écrites de M. Bertrand Z..., enregistrées au greffe le 7 septembre 2017 ;

VU la demande d'informations complémentaires adressée le 22 novembre 2017 à M. Bruno X... et à M. Bernard Y..., comptables mis en cause, et à M. Bertrand Z..., maire de la commune d'Issoire ;

VU les observations écrites de M. Bruno X..., enregistrées au greffe le 12 décembre 2017, et celles de M. Bernard Y..., enregistrées au greffe le 11 décembre 2017, en réponse à la demande d'informations complémentaires ;

VU les comptes en examen, produits par M. Bernard Y... et M. Bruno X..., comptables de la commune d'Issoire du 1^{er} janvier au 31 juillet 2012, pour le premier, et du 1^{er} août au 31 décembre 2012, pour le second ;

VU le rapport n° 2018-0011 de Mme Sandrine FAIVRE-PIERRET, premier conseiller, magistrat instructeur, déposé au greffe de la chambre le 11 janvier 2018 ;

VU les lettres du 16 janvier 2018 informant les comptables concernés et l'ordonnateur de la clôture de l'instruction ;

VU les lettres du 24 janvier 2018 informant les comptables et l'ordonnateur de la date fixée pour l'audience publique et les accusés de réception délivrés le 25 janvier 2018 par M. Bruno X..., le 26 janvier 2018 par M. Bernard Y... et le 25 janvier 2018 par M. Bertrand Z... ;

VU les conclusions n° 18-0011 du procureur financier en date du 22 janvier 2018 ;

VU les observations écrites de M. Bernard Y... et celles de M. Bruno X..., formulées après la clôture de l'instruction et enregistrées au greffe le 31 janvier 2018 et le 2 février 2018 ;

ENTENDU en audience publique Mme Sandrine FAIVRE-PIERRET, premier conseiller, en son rapport ;

ENTENDU en audience publique M. Denis LARRIBAU, procureur financier, en ses conclusions ;

En l'absence des comptables concernés et de l'ordonnateur dûment informés de la tenue de l'audience ;

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

Après avoir entendu en délibéré, M. Franck PATROUILLAUT, premier conseiller, réviseur en ses observations ;

En ce qui concerne la charge unique relative au paiement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) en l'absence de délibération fixant la liste des emplois susceptibles d'effectuer des heures supplémentaires pour un montant total de 118 610,39 €

Sur les réquisitions du ministère public,

Attendu que par le réquisitoire n° 27-GP/2017 du 11 mai 2017, le procureur financier près la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a saisi la juridiction sur le fondement de l'article L. 242-4 du code des juridictions financières en vigueur, à fin d'ouverture d'une instance à l'encontre de M. Bernard Y... au titre de sa gestion comptable de l'exercice 2012 de la commune d'Issoire pour la période allant du 1^{er} janvier au 31 juillet 2012 et à l'encontre de M. Bruno X... pour la période allant du 1^{er} août au 31 décembre 2012 ;

Attendu qu'en son réquisitoire, le procureur financier relève que les comptables publics mis en cause ont payé au cours de l'année 2012, des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) au profit d'agents titulaires et non titulaires sans disposer des pièces justificatives prévues par la liste des pièces justificatives des dépenses publiques locales annexée à l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales dont notamment une délibération fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ;

Attendu que le procureur conclut de ce qui précède qu'en l'absence des pièces justificatives devant être jointes à l'appui des mandats de paiement en application de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales, M. Bernard Y... et M. Bruno X... paraissent avoir engagé leur responsabilité personnelle et pécuniaire ; qu'ils se trouveraient ainsi dans le cas déterminé par les dispositions de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 et qu'il y a lieu, en conséquence, d'ouvrir l'instance prévue à l'article L. 242-4 du code des juridictions financières en vigueur aux fins de déterminer la responsabilité encourue ;

Sur les observations des parties,

Attendu que, dans ses observations reçues à la chambre le 11 septembre 2017, M. Bruno X... indique que la délibération du conseil municipal du 31 mars 2003 liste la nature des primes attribuées aux agents fonctionnaires et à certains agents contractuels au sein de la commune, que, s'agissant des IHTS, cette délibération mentionne le décret n° 2002-60 et que les agents de catégories C et B peuvent y prétendre ; que la délibération du 25 juin 2015 portant adoption du règlement intérieur, dont le chapitre III, consacré aux heures supplémentaires, précise que ces dernières sont limitées à 25 heures mensuelles et fixe les missions impliquant leur réalisation tout en prévoyant leurs modalités de rémunération ou récupération ; qu'actuellement aucun texte ne s'oppose à ce qu'une délibération vise tous les agents d'une catégorie (en l'espèce, tous les agents de catégorie B et C) dès lors que l'organe délibérant considère que l'ensemble des cadres d'emplois et grades de la catégorie concernée exerce des missions impliquant la réalisation effective d'heures supplémentaires ;

que le décret n° 2002-60 n'interdit pas à l'organe délibérant de faire bénéficier l'ensemble des personnels remplissant les conditions statutaires du régime des IHTS ; qu'à sa connaissance, aucune jurisprudence administrative ne précise les sanctions attachées au respect de conditions de présentation s'imposant à l'assemblée délibérante décidant d'instaurer les IHTS ; que s'agissant de la question du préjudice financier, M. Bruno X... explique que les IHTS ont été effectuées par les agents afin d'assurer des missions permettant d'éviter des perturbations dans le fonctionnement des services, à la demande de la hiérarchie et des élus, que ces IHTS ont bien été effectuées par ceux qui étaient autorisés par la délibération exécutoire du 31 mars 2003 à en accomplir, que les heures ont été payées aux bons taux correspondant aux grades de chacun des intervenants, que les heures mandatées par l'ordonnateur attestent de la justification du « service fait », ce qui implique son accord à ce qu'elles soient réglées ; que, par ailleurs, M. Bruno X... mentionne des difficultés affectant le poste comptable avec des délais de paiement à améliorer, la gestion intérimaire de la trésorerie voisine et l'absentéisme des agents ; qu'il relève également que le mandat n° 4475/2012, a été pris en charge le 13/07/2012, soit à une date antérieure à sa prise de fonction et qu'il n'était donc pas encore en poste lors du traitement et du paiement de cette dépense, contrairement à ce qui était indiqué dans le réquisitoire ; qu'enfin, dans ses observations du 2 février 2018, reçues à la chambre après la clôture de l'instruction, M. Bruno X... porte à la connaissance de la chambre un jugement de non-lieu pris par la chambre régionale des comptes des Hauts-de-France en date du 30 novembre 2017 dans une affaire similaire à la sienne, ainsi qu'une délibération du conseil municipal du 21 septembre 2017, qui, à sa demande, décrit avec précision les cadres d'emplois et missions concernés par l'octroi éventuel d'IHTS ;

Attendu que, dans ses observations reçues à la chambre le 11 décembre 2017, M. Bernard Y..., ne conteste pas le fait que le mandat n° 4475/2012 a été pris en charge le 13/07/2012 dans le cadre de sa gestion comptable et prend acte de la correction du périmètre de la charge le concernant ;

Attendu que le maire de la commune d'Issoire a précisé que les indemnités horaires pour travaux supplémentaires indiquées ont bien été versées par les deux trésoriers, M. Y... et M. X..., à la demande de la ville d'Issoire après service fait ; que selon lui, ces versements n'ont donc occasionné aucun préjudice financier à la commune ;

Sur la responsabilité du comptable,

Attendu qu'aux termes de l'article 60-1 modifié de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963, « *les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables (...) du paiement des dépenses, (...) de la conservation des pièces justificatives des opérations et documents de comptabilité ainsi que de la tenue de la comptabilité* » ; que « *les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables 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* » ; que leur « *responsabilité personnelle et pécuniaire prévue (ci-dessus) se trouve engagée dès lors (...) qu'une dépense a été irrégulièrement payée* » ;

Attendu que le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique dispose, à son article 11, que « les comptables publics sont seuls chargés (...) du paiement des dépenses soit sur ordres émanant des ordonnateurs accrédités, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de leur propre initiative », à son article 12 que « 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 », à son article 13 que, « en ce qui concerne la validité de la créance, le contrôle porte sur : La justification du service fait et l'exactitude des calculs de liquidation ; L'intervention préalable des contrôles réglementaires et la production des justifications (...) », à son article 19 que « dans les

conditions fixés par les lois de finances, les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des opérations dont ils sont chargés aux termes de l'article 11 ci-dessus ainsi que de l'exercice régulier des contrôles prévus aux articles 12 et 13 ci-dessus », à son article 37 que « lorsque, à l'occasion de l'exercice du contrôle prévu à l'article 12 (alinéa B) ci-dessus, des irrégularités sont constatées, les comptables publics suspendent les paiements et en informent l'ordonnateur » et à l'article 47 que « Les opérations mentionnées aux chapitres précédents doivent être appuyées des pièces justificatives prévues dans des nomenclatures établies par le ministre des finances » ;

Attendu qu'il résulte de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales, qu'avant de procéder au paiement d'une dépense ne faisant pas l'objet d'un ordre de réquisition, 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 ; que, pour ce qui concerne les indemnités horaires pour travaux supplémentaires, la rubrique 210224 de la liste des pièces justificatives des dépenses publiques locales annexée à l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales prévoit, en son premier point, la production d'une « *délibération fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires* » ;

Attendu que par bordereaux n°17, 76, 132, 197, 272, 325 et 384 ont été prises en charge par M. Bernard Y... des dépenses pour les mois de janvier à juillet 2012 comprenant le paiement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires sur le compte 64118 pour les agents titulaires et le compte 64131 pour les agents non titulaires pour un montant total de 85 496,36 € ; que par bordereaux n° 419, 501, 560, 620, 675, ont été prises en charge par M. Bruno X... des dépenses pour les mois d'août à décembre 2012 comprenant le paiement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires sur le compte 64118 pour les agents titulaires et le compte 64131 pour les agents non titulaires pour un montant total de 33 114,03€ ;

Attendu que ces paiements ont été effectués sur la base d'une délibération du 31 mars 2003 relative au régime indemnitaire applicable aux agents municipaux de la ville d'Issoire, qui, pour les indemnités horaires pour travaux supplémentaires, fait référence au décret n°2002-60 du 14 janvier 2002 et mentionne « *les agents de catégorie C et B qui peuvent y prétendre* », sans fixer la liste des emplois concernés ; que si aucun texte ne s'oppose à ce qu'une délibération vise en matière d'IHTS tous les agents d'une même catégorie, la volonté de l'organe délibérant doit en revanche être clairement exprimée ; que l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, modifié par l'article 2-I du décret n° 2008-1451 du 22/12/2008, stipule ainsi que, en matière indemnitaire, « *l'organe compétent fixe, notamment, la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ouvrant droit aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires* » ; qu'il ne ressort pas de la formulation de la délibération du 31 mars 2003 que le conseil municipal ait entendu faire bénéficier des IHTS l'ensemble des personnels des catégories C et B ; qu'au contraire, la délibération retient la réalisation effective d'heures supplémentaires au sein des catégories C et B aux agents « *qui peuvent y prétendre* » ; que cette restriction rejoint celle posée par l'article 2 I- 1° du décret n°2002-60 du 14 janvier 2002 visé par la délibération, à savoir que « *les indemnités horaires pour travaux supplémentaires peuvent être versées, dès lors qu'ils exercent des fonctions ou appartiennent à des corps, grades ou emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires, aux fonctionnaires de catégorie C et aux fonctionnaires de catégorie B* » ; qu'il en résulte que la délibération prise par le conseil municipal d'Issoire le 31 mars 2003 déterminant le régime indemnitaire des agents de la commune ne peut être regardée comme étant suffisamment précise au regard de la nomenclature des pièces justificatives, ni comme permettant d'apprécier la volonté de l'organe délibérant, à défaut de fixer la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ;

Attendu que les sanctions attachées au respect de conditions de présentation d'une délibération relèvent précisément de la compétence du comptable public qui, sous le contrôle du juge des comptes, doit en cas de pièce justificative insuffisante s'opposer au paiement ;

Attendu que les délibérations du 25 juin 2015 et du 21 septembre 2017, plus précises dans la fixation des missions concernées par les IHTS, ne sont pas applicable aux paiements effectués en 2012 ;

Attendu qu'un juge n'est pas tenu par la solution donnée par un autre juge ou par lui-même dans une affaire alléguée comme similaire ;

Attendu qu'en procédant à ces paiements litigieux en l'absence d'une délibération répondant aux exigences de la nomenclature des pièces justificatives, M. Bernard Y... et M. Bruno X... ont manqué à leurs obligations de contrôle de la validité de la créance telle que définies par le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique ; que la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. Bernard Y... se trouve ainsi engagée à hauteur de 85 496,36 € et celle de M. Bruno X... à hauteur de 33 114,03 € ;

Sur le préjudice financier pour la commune,

Attendu que l'article 60-VI de la loi du 23 février 1963, modifié par la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011, dispose que, « *lorsque le manquement du comptable aux obligations mentionnées au I n'a pas causé de préjudice financier à l'organisme public concerné, le juge des comptes peut l'obliger à s'acquitter d'une somme arrêtée, pour chaque exercice, en tenant compte des circonstances de l'espèce. Le montant maximal de cette somme est fixé par décret en Conseil d'État en fonction du niveau des garanties mentionnées au II./ Lorsque le manquement du comptable aux obligations mentionnées au I a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné ou que, par le fait du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers ou a dû rétribuer un commis d'office pour produire les comptes, le comptable a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels la somme correspondante* » ;

Attendu que les paiements d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires en l'absence d'une délibération répondant aux exigences de la nomenclature des pièces justificatives revêtent un caractère, non seulement irrégulier, mais également indu ; qu'en effet, une telle délibération est une pièce justificative nécessaire pour considérer que les droits au paiement étaient ouverts par l'autorité compétente ;

Attendu qu'il en résulte que les dépenses ainsi payées, du fait du manquement des comptables à leurs obligations de contrôle de la validité de la créance, ont causé un préjudice financier à la commune d'Issoire ; qu'il y a lieu, en conséquence, de prononcer un débet à l'encontre de M. Bernard Y... et de mettre à sa charge une somme de 85 496,36€, de même montant que les dépenses irrégulièrement payées ; qu'il y a également lieu de prononcer un débet à l'encontre de M. Bruno X... et de mettre à sa charge une somme de 33 114,03 €, de même montant que les dépenses irrégulièrement payées ; qu'en application des dispositions de l'article 60-IX de la loi précitée du 23 février 1963, lesdits débet portent intérêts de droit à compter de la notification du réquisitoire intervenue à la date du 22 juin 2017 pour M. Bruno X... et du 28 juin 2017 pour M. Bernard Y... ;

En ce qui concerne le respect du plan de contrôle hiérarchisé de la dépense

Attendu que M. Bruno X... a joint à sa réponse du 12 décembre 2017 une copie du plan de contrôle hiérarchisé de la dépense daté du 18/10/2010 ; qu'il a indiqué qu'il était dans l'incapacité d'apporter des preuves tangibles des contrôles effectués par l'agent en charge du visa des dépenses de la ville d'Issoire, la traçabilité de ce travail n'ayant pas été retrouvé au sein des archives ; que cette situation a été confirmée par M. Bernard Y... dans sa réponse du 11 décembre 2017 ;

Attendu que ce plan de contrôle établit la liste des collectivités relevant du poste comptable pour lesquelles les paramétrages de contrôle doivent être appliqués, que la commune d'Issoire n'y figure pas ; que ce document prévoit que le contrôle des différents éléments composant la rémunération sera effectué par sondage à partir d'un plan de contrôle plus détaillé soumis à validation, que ce plan détaillé n'a pas été produit ;

Attendu que l'absence de plan précis, détaillé et validé de contrôle hiérarchisé des dépenses rend impossible la mise en œuvre effective d'un plan de contrôle sélectif des dépenses ; que cette circonstance fait obstacle à la remise gracieuse totale du débet ;

PAR CES MOTIFS

DECIDE

Article 1 : M. Bernard Y... est constitué débiteur envers la commune d'Issoire d'une somme de 85 496,36 €, augmentée des intérêts de droit calculés au taux légal à compter de la date du 28 juin 2017 de notification du réquisitoire du procureur financier près la chambre régionale des comptes ;

Article 2 : M. Bruno X... est constitué débiteur envers la commune d'Issoire d'une somme de 33 114,03 €, augmentée des intérêts de droit calculés au taux légal à compter de la date du 22 juin 2017 de notification du réquisitoire du procureur financier près la chambre régionale des comptes ;

Article 3 : M. Bernard Y... ne pourra être déchargé de sa gestion du 1^{er} janvier au 31 juillet 2012 qu'après avoir justifié, de l'apurement, en principal et intérêts, du débet prononcé à son encontre ;

Article 4 : M. Bruno X... ne pourra être déchargé de sa gestion du 1^{er} août au 31 décembre 2012 qu'après avoir justifié, de l'apurement, en principal et intérêts, du débet prononcé à son encontre.

**Fait et délibéré en la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes,
5^{ème} section, le treize février deux mille dix-huit.**

Présents : M Alain LAIOLO, président de section, président de séance ;
M. Michel BON, premier conseiller ;
M. Franck PATROUILLAUT, conseiller ;

La greffière

Le président de séance

Brigitte DESVIGNES

Alain LAÏOLO

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.

Voies et délais de recours :

En application des articles R. 242-19 à R. 242-21 du code des juridictions financières, les jugements prononcés par la chambre régionale des comptes peuvent être frappés d'appel devant la Cour des comptes dans le délai de deux mois à compter de la notification, et ce selon les modalités prévues aux articles R. 242-22 à R. 242-24 du même code. Ce délai est prolongé de deux mois pour les personnes domiciliées à l'étranger. La révision d'un jugement peut être demandée après expiration des délais d'appel, et ce dans les conditions prévues à l'article R. 242-29 du même code.