



QUATRIÈME CHAMBRE

Première section

Arrêt n° S2018-0919

Audience publique du 22 mars 2018

Prononcé du 19 avril 2018

SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE
ET DE SECOURS DE LA DRÔME (SDIS26)

Appel d'un jugement de la chambre régionale
des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes

Rapport n° R-2017-1722-1

République Française,
Au nom du peuple français,

La Cour,

Vu la requête enregistrée le 5 octobre 2016 au greffe de la chambre régionale des comptes (CRC) d'Auvergne, Rhône-Alpes, par laquelle M. X, comptable du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de la Drôme, a élevé appel du jugement n° 2016-0011 du 27 juillet 2016, par lequel ladite chambre l'a constitué débiteur du service précité, au titre de l'exercice 2010, pour la somme de 10 708,26 € ;

Vu la requête enregistrée le 5 octobre 2016 au greffe de la chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes, par laquelle M. Y, président du conseil d'administration du SDIS de la Drôme, a élevé appel du même jugement ;

Vu les pièces de la procédure suivie en première instance ;

Vu la délibération du bureau du SDIS de la Drôme du 11 octobre 2016 qui a autorisé le président du conseil d'administration à déposer une requête en appel devant la Cour des comptes contre le jugement précité ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code des juridictions financières ;

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

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, en vigueur au moment des faits ;

Vu le rapport à fin d'arrêt de Mme Esther Mac Namara, conseillère référendaire, chargée de l'instruction ;

Vu les conclusions n° 182 du Procureur général du 13 mars 2018 ;

Entendu lors de l'audience publique du 22 mars 2018, Mme Esther Mac Namara, conseillère référendaire, en son rapport, M. Bertrand Diringer, avocat général, en les conclusions du ministère public, les parties informées de l'audience n'étant ni présentes, ni représentées ;

Entendu en délibéré M. Jean-Luc Girardi, conseiller maître, réviseur en ses observations ;

Attendu que, par jugement en date du 27 juillet 2016, la CRC d'Auvergne, Rhône-Alpes a mis à la charge de M. X, comptable du SDIS de la Drôme, au titre de l'exercice 2010, une somme de 10 708,26 € pour avoir procédé au paiement d'indemnités de fonctions à trois vice-présidents dudit SDIS en l'absence d'arrêtés de délégation de fonction établis par le président du conseil d'administration tels que l'exige la nomenclature des pièces justificatives figurant à l'annexe I de l'article D.1619-17 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ;

Attendu que les deux requêtes sont dirigées contre le même jugement et invoquent des moyens similaires ; qu'il y a donc lieu de les joindre ;

Attendu que les deux requérants contestent à la fois l'existence d'un manquement de la part du comptable et d'un préjudice financier subi par le SDIS ;

Sur les moyens tendant à contester le manquement

Attendu que le comptable conteste le manquement qui serait « *fondé sur une interprétation excessivement rigoureuse de la notion de pièce justificative* » ; qu'il fait valoir, s'agissant du caractère obligatoire de l'arrêté de délégation de fonctions pour mettre en paiement les indemnités de fonctions des vice-présidents, que : « *La production de cette pièce, qui ne pose habituellement pas de difficulté pour les autres collectivités, est contestée par le président du SDIS selon un argumentaire juridique (assimilation abusive d'un SDIS aux autres collectivités publiques s'agissant de la production de cette pièce) que le comptable public ne peut apprécier sauf à s'immiscer dans l'exercice du contrôle de légalité* » ; qu'il indique n'avoir pas cru devoir exiger cette pièce d'autant plus qu'une lecture littérale du décret du 25 mars 2007 sur les pièces justificatives de la dépense qui emploie sans la préciser la restriction « *le cas échéant* » lui a paru exclure toute production systématique de cette pièce ; qu'ainsi, il a effectué le paiement des indemnités de fonction au vu d'une délibération du 11 mai 2011 décidant sans ambiguïté d'accorder aux trois vice-présidents désignés le même jour par une seconde délibération 26/2011 une indemnité de fonction au taux de 17,5 % de l'indemnité de base ; qu'il invoque comme étant de nature à être accueilli favorablement par le juge des comptes le fait qu'à sa demande et dans le seul but de dégager sa responsabilité, le président du SDIS a pris le 25 mars 2013 un arrêté de délégation de fonctions aux trois vice-présidents ; que par cet arrêté, M. X estime que son manquement était ainsi régularisé au plan formel avant le jugement incriminé ; que, s'agissant du lien entre l'arrêté de délégation de fonctions et l'effectivité de ces mêmes fonctions par les délégataires, il estime qu'il n'appartient pas au comptable d'apporter les éléments matériels sur la réalité de l'exercice de leurs fonctions ; qu'il indique que le président du SDIS a apporté au cours de l'instruction toutes précisions notamment sur la participation des vice-présidents aux instances transversales de gouvernance du SDIS ; que, pour le comptable appelant, jugeant sur pièces, la signature du bordereau de mandatement de la dépense par l'ordonnateur atteste réglementairement du service fait et doit suffire à justifier la dépense de ce point de vue ; qu'il considère que la CRC disposait de l'ensemble des éléments lui permettant d'apprécier factuellement la réalité du service fait, l'exigence d'un arrêté de délégation n'apportant aucun élément probant supplémentaire et déterminant pour constater l'effectivité des fonctions ;

Attendu que le président du SDIS considère, dans sa requête en appel, que la CRC a commis une erreur dans l'interprétation des textes applicables ; qu'il s'appuie sur deux décisions du Conseil d'État en date du 4 février 2015 qui concluent à l'autonomie juridique des SDIS vis-à-vis des conseils départementaux dans la mesure où la haute juridiction administrative aurait jugé que les SDIS ne sont pas créés par le département ni à sa demande mais par la loi et qu'ils ne peuvent être regardés comme des établissements publics du département ; que le requérant en tire la conclusion que toute transposition aux SDIS de règles applicables aux conseils départementaux ou aux communes serait infondée en droit ; que, selon lui, il n'existe aucun lien explicite entre l'indemnisation des vice-présidents telle que prévue par l'article L. 1424-27 du CGCT et les délégations de fonctions telles que définies à l'article L. 1424-30 du CGCT ; que, par délibération du 11 juin 2008, le conseil d'administration (CA) du SDIS a élu ses trois vice-présidents parmi les membres du CA en application de l'article L.1424-27 ; que ce même article du CGCT indique que « *les indemnités maximales votées par le conseil d'administration du SDIS pour l'exercice effectif des fonctions de président et de vice-président sont déterminées par référence au barème prévu (...)* » ; qu'il ne fait aucun doute que ces indemnités sont exclusivement liées à leur fonction de membres du bureau du CA ; qu'il considère que ces délégations sont bien distinctes de celles organisées par l'article L. 1424-30 (« *Le président peut déléguer, par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité l'exercice d'une partie de ses fonctions aux membres du bureau du conseil d'administration* ») ; que le président n'est pas seul chargé de l'administration et est remplacé dans la plénitude de ses fonctions par les vice-présidents en cas d'absence ou d'empêchement et ce hors toute délégation ; qu'ainsi, il peut déléguer une partie de ses fonctions exécutives à un élu qui n'est pas vice-président sans pour autant que celui-ci bénéficie d'indemnités ; que le requérant s'appuie sur le fait que l'indemnité n'est en aucune manière évoquée dans l'article L. 1424-30 qui aborde les délégations de fonctions du président aux vice-présidents ; que l'expression « *exercice effectif des fonctions de président et de vice-président* » légitimant le versement d'indemnités ne concerne que la seule participation au délibéré ; qu'il précise qu'un arrêté de délégation a été pris avec effet au 1^{er} janvier 2013 et repris lors du renouvellement des membres du CA en juillet 2014 et mars 2016 dans l'unique objectif de ne pas faire peser d'alea financier sur le comptable public et de tenir compte des observations de la chambre dans l'attente d'une décision de justice ;

Attendu que les SDIS sont régis par le chapitre IV du titre II du livre IV de la première partie du CGCT (articles L. 1424-1 à L. 1424-57) ; que le deuxième alinéa de l'article L. 1424-27 du CGCT relatif à la composition du CA d'un SDIS, dans sa rédaction au moment des faits, était ainsi rédigé : « *Le bureau du conseil d'administration est composé du président, de trois vice-présidents et, le cas échéant, d'un membre supplémentaire* » ; que le dernier alinéa dudit article précise que : « *Les indemnités maximales votées par le conseil d'administration du service d'incendie et de secours pour l'exercice effectif des fonctions de président et de vice-président sont déterminées par référence au barème prévu, en fonction de la population du département, pour les indemnités des conseillers généraux par l'article L. 3123-16 dans la limite de 50 % pour le président et de 25 % pour chacun des vice-présidents* » ;

Attendu que les 3^e et 4^e alinéa de l'article L. 1424-30 du CGCT, dans leur rédaction au moment des faits, disposaient que : « *[Le président du CA d'un SDIS] peut déléguer, par arrêté, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux membres du bureau du conseil d'administration. Cette délégation subsiste tant qu'elle n'est pas rapportée. \ En cas d'absence ou d'empêchement de toute nature, le président du conseil d'administration est provisoirement remplacé dans la plénitude de ses fonctions par le premier vice-président et, en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci, par un autre vice-président. (...)* » ;

Attendu qu'aux termes du I de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 : « *Les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer en matière de recettes, 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 (...)* » ; qu'aux termes des articles 12 et 13 du décret susvisé du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, les comptables sont notamment tenus de contrôler la production des justifications ;

Attendu que les SDIS sont des établissements publics locaux en application de l'article L. 1424-1 du CGCT et qu'à ce titre leur est applicable la nomenclature des pièces justificatives des dépenses du secteur local établie par l'annexe I de l'article D.1617-19 du CGCT ; que ladite nomenclature contient une rubrique 311 "Indemnité de fonction d'un élu local" ; que cette rubrique est décomposée en deux sous-rubriques distinguant les pièces justificatives à fournir avec le premier paiement et celles à fournir avec les paiements ultérieurs ; que s'agissant d'un premier paiement sont exigées deux pièces principales : « 1. *Délibération fixant les conditions d'octroi de l'indemnité et son montant* » et « 2. *Le cas échéant, arrêté de délégation de fonction* » ; que le préambule de cette liste précise que les termes « *le cas échéant* » sont utilisés lorsque « *La production de la pièce justificative est subordonnée à la réalisation de conditions particulières prévues par la réglementation* » ; que, si un arrêté de délégation n'est pas nécessaire pour l'exécutif de la collectivité ou de l'établissement concerné, il l'est pour les élus qui doivent bénéficier de délégation de fonctions, dès lors que la perception des indemnités est liée à l'exercice effectif desdites fonctions ; qu'en aucun cas ces termes ne peuvent être interprétés comme rendant optionnelle la production de la pièce citée ;

Attendu que la liste des pièces justificatives des dépenses du secteur local s'impose tant aux comptables qu'aux ordonnateurs ; que l'autonomie juridique distincte des SDIS de celle des départements affirmée par le Conseil d'État ne fait pas obstacle à ce que des dispositions du code général des collectivités territoriales soient applicables à ces services qui sont par ailleurs régis par des dispositions figurant dans ledit code ; qu'au surplus s'agissant des indemnités de fonctions versées à des vice-présidents de SDIS, ceux-ci étant élus parmi les représentants des collectivités locales siégeant au conseil d'administration sont eux-mêmes des élus locaux ; qu'enfin l'article L. 1424-27 du CGCT prévoit que les indemnités versées aux vice-présidents de SDIS sont déterminées par référence au barème prévu pour les indemnités des conseillers généraux ; qu'il en résulte donc que le moyen du président du SDIS selon lequel toute transposition aux SDIS de règles applicables aux conseils départementaux ou aux communes est infondé en droit ne peut être accueilli car inopérant ;

Attendu qu'il résulte de la lecture des articles susmentionnés du CGCT que les indemnités de fonctions versées aux vice-présidents de SDIS sont conditionnées par « *l'exercice effectif* » de ces fonctions, dans les mêmes termes que pour d'autres collectivités ou établissements relevant du même code ; que cette condition implique que le versement des indemnités nécessite l'exercice d'une fonction déléguée dépassant la seule présence aux instances délibérantes ; que le fait que le président du SDIS de la Drôme indique dans sa requête que le conseil d'administration n'a pas entendu réduire cette indemnité en cas d'absence à ces réunions contredit l'interprétation du requérant lui-même selon lequel le seul exercice effectif de ces fonctions se référerait uniquement à la participation aux instances délibérantes ;

Attendu que la signature par le président du SDIS des bordereaux de mandatement ne peut être considérée comme une attestation de l'exercice effectif des fonctions de vice-présidents ;

Attendu que l'arrêté de délégation de fonctions pris par le président du SDIS au profit de ses vice-présidents, intervenu à compter du 1^{er} janvier 2013 et renouvelé deux fois depuis, n'a pas pu avoir pour effet de valider rétroactivement l'absence de délégation de fonctions au cours de l'année 2010 ;

Attendu enfin que le moyen avancé par le comptable selon lequel il n'est pas juge de la légalité de la position du président du SDIS considérant que l'arrêté de délégation de fonctions était superflu, est inopérant dans la mesure où cette position n'a été exprimée qu'au cours de la procédure de première instance devant la CRC ;

Attendu qu'il ressort de ce qui précède que la CRC n'a pas commis d'erreur de droit en jugeant que M. X a manqué à ses obligations en matière de contrôle de la production des justifications ;

Sur l'absence alléguée de préjudice financier

Attendu que le comptable requérant fait valoir que la réalité du préjudice financier subi par le SDIS ne pourrait « *résulter d'une seule construction purement théorique* » ; qu'il estime que le CA du SDIS a délibéré sans ambiguïté sur l'attribution de l'indemnité de fonctions aux vice-présidents : il en a fixé le taux en stricte conformité avec la réglementation ; qu'il a ouvert les crédits au budget pour en assurer le paiement et que le président du SDIS ou son délégataire a signé les bordereaux de mandatement ; que pour le requérant, le préjudice financier n'existe ni pour le SDIS qui ne se l'est pas auto-infligé ni pour les finances publiques car, par sa nature même, l'indemnité en question est généralement attribuée dans les collectivités publiques ; que M. X estime que le jugement manque de motivation en ce qu'il reconnaît un préjudice financier pour le SDIS lié directement à l'absence d'une pièce dont il a été rappelé que l'ordonnateur en conteste la nécessité ; qu'il a été démontré que tant la délibération de 2011 que la signature des mandatements excluaient toute incertitude sur la volonté des instances dirigeantes du SDIS d'attribuer cette indemnité réglementaire ;

Attendu que pour contester le préjudice, le président du SDIS fait valoir que le texte applicable aux SDIS n'a aucunement prévu une majoration de l'indemnisation comparable à celle des vice-présidents de département disposant d'une délégation de fonction prévue par l'article L. 3123-17 du CGCT ; que les vice-présidents du SDIS de la Drôme restent indemnisés sur la base du taux normal sans majoration ; que, par ailleurs, le SDIS n'a jamais entendu appliquer une réduction de ces indemnités en cas d'absence de participation ; qu'il estime que la Cour « *ne pourra en aucune manière retenir l'existence d'un dommage certain ou de perte financière subie par le SDIS 26* » ;

Attendu que lorsque l'instance est ouverte devant le juge des comptes, le constat de l'existence ou non d'un préjudice financier relève de l'appréciation de ce juge ; que, si au regard du caractère contradictoire de la procédure, ledit juge doit tenir compte pour cette appréciation des dires et actes éventuels de l'établissement public qui figurent au dossier, il n'est pas lié par une déclaration de l'ordonnateur indiquant que l'établissement public n'aurait subi aucun préjudice financier ;

Attendu qu'un vice-président qui ne peut apporter la preuve de l'exercice effectif de ses fonctions ne peut prétendre au versement des indemnités de fonctions ; qu'il n'est pas contesté que cette preuve, consistant dans des arrêtés de délégation de fonctions, n'a pu être apportée ; que les paiements litigieux présentaient donc un caractère indu nonobstant le fait qu'ils aient été prévus par des délibérations du conseil d'administration ;

Attendu que le moyen portant sur le fait que la pièce exigée par le juge de premier ressort a été jugée comme superflue par l'ordonnateur est sans effet pour l'appréciation par le juge des comptes de l'existence d'un préjudice financier ;

Attendu que la simple inscription de crédits au budget ainsi que les attestations de service fait ne peuvent attester de la volonté manifestée avant ou au moment du paiement par l'autorité délibérante d'accorder aux vice-présidents une telle indemnité de fonctions sans qu'ils disposent d'une délégation de fonction de la part du président ; qu'il en va de même d'une délibération prise en 2011 sans effet rétroactif ;

Attendu qu'il résulte de ce qui précède que le juge de premier ressort n'a commis aucune erreur de droit en considérant que le manquement de M. X était constitutif d'un préjudice financier subi par le SDIS de la Drôme et l'a constitué débiteur envers ledit SDIS ;

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Article unique : Les requêtes présentées par M. X et par le président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de la Drôme sont rejetées.

Fait et jugé en la Cour des comptes, quatrième chambre, première section.

Présents : M. Jean-Philippe VACHIA, président de chambre, président de la formation ; M. Yves ROLLAND, président de section, MM. Denis BERTHOMIER et Olivier ORTIZ, conseillers maîtres, Mmes Dominique DUJOLS, Isabelle LATOURNARIE-WILLEMS, conseillères maîtres, et M. Jean-Luc GIRARDI, conseiller maître.

En présence de M. Aurélien LEFEBVRE, greffier de séance.

Aurélien LEFEBVRE

Jean-Philippe VACHIA

En conséquence, la République française mande et ordonne à tous huissiers de justice, sur ce requis, de mettre ledit arrêt 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.

Conformément aux dispositions de l'article R. 142-120 du code des juridictions financières, les arrêts prononcés par la Cour des comptes peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation présenté, sous peine d'irrecevabilité, par le ministère d'un avocat au Conseil d'État dans le délai de deux mois à compter de la notification de l'acte. La révision d'un arrêt ou d'une ordonnance peut être demandée après expiration des délais de pourvoi en cassation, et ce dans les conditions prévues au I de l'article R. 142-19 du même code.