



SECTION REUNIES

Jugement n° 2019-0009

Audience publique du 13 juin 2019
Prononcé du 15 juillet 2019

CENTRE DE LONG SEJOUR DE LUZY

(Département de la Nièvre)

CENTRE DES FINANCES PUBLIQUES DE LUZY

Exercice 2015

REPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE,

VU le code des juridictions financières ;

VU le code général des collectivités territoriales ;

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

VU la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière ;

VU le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;

VU le décret n° 2012-1386 du 10 décembre 2012 portant application du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi de finances de 1963 modifiée ;

VU le décret n° 2002-9 du 4 janvier 2002 relatif au temps de travail et à l'organisation du travail dans les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière ;

VU le décret n° 2002-598 du 25 avril 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires ;

VU l'arrêté du 25 juillet 2013 portant application de premier alinéa de l'article 42 du décret n° 2012-1246 relatif à la gestion budgétaire et comptable et encadrant le contrôle sélectif de la dépense ;

VU le réquisitoire n° 2018-37 en date du 11 décembre 2018, par lequel le procureur financier a saisi la juridiction en vue de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X ..., comptable du centre de long séjour de Luzy, au titre d'opérations relatives à l'exercice 2015 ;

VU les courriers en date du 21 décembre 2018 par lesquels ledit réquisitoire et le nom du magistrat chargé de l'instruction ont été notifiés à M. X ... et à Mme Y ..., directrice du centre de long séjour de Luzy, dont ils ont accusé réception, respectivement, les 24 et 26 décembre 2018 ;

VU les comptes rendus en qualité de comptable du centre de long séjour de Luzy par M. X ..., du 1^{er} janvier au 31 décembre 2015 ;

VU les justifications produites au soutien des comptes ou communiquées au cours de l'instruction ;

VU les lettres du 28 mai 2019 informant les parties de la tenue, le 13 juin 2019, de l'audience publique ;

VU le rapport de Mme Mélody Desseix, première conseillère ;

VU les conclusions du procureur financier ;

Ensemble les pièces à l'appui ;

Après avoir entendu en audience publique Mme Mélody Desseix, première conseillère, en son rapport, M. Jérôme Dossi, procureur financier, en ses conclusions, ainsi que M. X ... ;

Après avoir entendu en délibéré hors la présence du rapporteur et du procureur financier, Mme Audrey Cavaillier, première conseillère, réviseure, en ses observations ;

Sur la responsabilité du comptable

ATTENDU qu'en application de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisé, « *Les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer en matière (...) de dépenses (...). La responsabilité personnelle et pécuniaire prévue ci-dessus se trouve engagée dès lors (...) qu'une dépense a été irrégulièrement payée (...)* » ; que les articles 19 et 20 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 susvisé imposent au comptable de vérifier la validité des dettes dont le paiement est sollicité ;

ATTENDU que, pour apprécier la validité des dettes, les comptables doivent notamment exercer leur contrôle sur la production des justifications ; qu'à ce titre, il leur revient d'apprécier si les pièces fournies présentent un caractère suffisant pour justifier la dépense engagée ; que pour établir ce caractère suffisant, il leur appartient de vérifier, en premier lieu, si l'ensemble des pièces requises au titre de la nomenclature comptable applicable leur a été fourni et, en deuxième lieu, si ces pièces sont, d'une part, complètes et précises, d'autre part, cohérentes au regard de la catégorie de la dépense définie dans la nomenclature applicable et de la nature et de l'objet de la dépense telle qu'elle a été ordonnancée ; que lorsque les pièces justificatives fournies sont insuffisantes pour établir la validité de la dette, il appartient aux comptables de suspendre le paiement jusqu'à ce que l'ordonnateur leur ait produit les justifications nécessaires ;

ATTENDU qu'en application du dernier alinéa de l'article L. 1617-3 du code général des collectivités territoriales : « *La liste des pièces justificatives que le comptable peut exiger avant de procéder au paiement est fixée par décret* » ; qu'aux termes de l'article D. 1617-19 du même code dans sa rédaction applicable au litige : « *Avant de procéder au paiement d'une dépense ne faisant pas l'objet d'un ordre de réquisition, les comptables des communes, des départements, des régions et de leurs établissements publics (...) ne doivent exiger que les pièces justificatives prévues pour la dépense correspondante dans la liste définie à l'annexe I du présent code et établie conformément à celle-ci* » ; qu'en vertu de la rubrique 220223 des pièces justificatives figurant à l'annexe I du code général des collectivités territoriales, dans sa version applicable au présent litige, le comptable public doit disposer pour les paiements d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires des personnels non médicaux, d'un état de liquidation précisant les mois concernés, s'il s'agit d'un rappel, et indiquant le nombre d'heures ainsi que les taux appliqués ;

Sur la présomption de charge unique

ATTENDU que par le réquisitoire susvisé du 11 décembre 2018, le procureur financier a soulevé à l'encontre de M. X ..., comptable du centre de long séjour de Luzy, une présomption de charge d'un montant total de 3 701,10 € correspondant au versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires à Mme Z ..., cadre de santé paramédical, sans que n'aient été produits d'états liquidatifs conformément à la nomenclature précitée, et dans le cadre d'un système s'apparentant, prima facie, à un complément forfaitaire de rémunération ;

Sur le manquement

ATTENDU que le comptable public a reconnu ne pas être en mesure de produire des états de liquidation précisant les mois concernés par les indemnités horaires pour travaux supplémentaires versées à Mme Z ..., et indiquant le nombre d'heures ainsi que les taux appliqués ; que l'ordonnateur a pour sa part indiqué que la décision de verser ces indemnités à Mme Z ... semblait ne « pas avoir fait l'objet d'une formalisation par écrit » ; qu'en prenant en charge cette dépense sans disposer des pièces justificatives nécessaires, le comptable public a manqué à son obligation de contrôler la validité de la dette ; qu'il a ainsi commis un manquement de nature à engager sa responsabilité personnelle et pécuniaire au titre de l'exercice 2015, en application des dispositions du I de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 ;

Sur le préjudice financier

ATTENDU qu'aux termes du VI de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 : « (...) lorsque le manquement du comptable aux obligations mentionnées au I 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 qu'un préjudice financier résulte d'une perte provoquée par une opération de décaissement ou un défaut de recouvrement d'une recette, donnant lieu à une constatation dans la comptabilité de l'organisme et se traduisant par un appauvrissement patrimonial de la personne publique non recherché par cette dernière ; que toutefois, le constat de l'existence d'un préjudice financier, au sens des dispositions précitées, relève de la seule appréciation du juge des comptes, lequel n'est pas lié par le point de vue des parties ;

ATTENDU que le comptable public estime que le centre de long séjour de Luzy n'a pas subi de préjudice financier, dans la mesure où la signature des bordereaux de mandat atteste de la volonté de l'ordonnateur de verser les primes litigieuses ; que la directrice du CLS de Luzy se prévaut pour sa part de la réalité du service fait, et d'un manque de rigueur dans la formalisation des décisions d'attribution et de liquidation des heures supplémentaires ;

ATTENDU toutefois, qu'aux termes de l'article 15 du décret n° 2002-9 du 4 janvier 2002 relatif au temps de travail et à l'organisation du travail dans les établissements mentionnés à l'article 2 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, « Lorsque les besoins du service l'exigent, les agents peuvent être appelés à effectuer des heures supplémentaires (...). Les heures supplémentaires font l'objet soit d'une compensation horaire donnant lieu à une récupération au moins d'égale durée, soit d'une indemnisation. Les conditions de la compensation ou de l'indemnisation sont fixées par décret. Les modalités générales de recours à la compensation ou à l'indemnisation sont fixées par le chef d'établissement après avis du comité technique d'établissement ou du comité technique paritaire » ; qu'il résulte de ces dispositions que la réalisation d'heures supplémentaires ne confère pas à un agent un droit à indemnités mais qu'elle peut faire l'objet d'un repos compensateur, en fonction des orientations fixées par le chef d'établissement après avis du comité technique d'établissement ; qu'interrogé sur ce point, l'ordonnateur du CLS de Luzy n'a pas produit à la chambre les conditions générales de recours à la compensation ou à l'indemnisation des heures supplémentaires fixées par le chef d'établissement ; que dans ces conditions, les indemnités horaires pour travaux supplémentaires versées à Mme Z ... ne peuvent être regardées comme ayant été dues à l'intéressée ; qu'au surplus, l'ordonnateur a expliqué que les indemnités versées à Mme Z ... étaient destinées à compenser l'augmentation de sa charge de travail ayant impliqué la réalisation

d'une partie de ses missions (élaboration des plannings de service) à son domicile ; qu'ainsi, elles ont été versées forfaitairement pour compenser une charge de travail supplémentaire et non pour rémunérer des heures supplémentaires effectivement réalisées et attestées par un système de contrôle automatisé permettant de les comptabiliser de façon exacte conformément aux dispositions de l'article 2 du décret n° 2002-598 du 25 avril 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires ; que dans ces conditions la réalité du service fait ne peut, en tout état de cause, être tenue pour établie ;

ATTENDU qu'il résulte de tout ce qui précède que les indemnités horaires pour travaux supplémentaires versées à Mme Z ..., au travers des mandats présentés en annexe du présent jugement, n'étaient pas dues ; que leur paiement a, par suite, entraîné un préjudice financier pour le centre de long séjour de Luzy ;

Sur le lien de causalité entre le manquement et le préjudice financier

ATTENDU que si le comptable avait tiré les conséquences adéquates de ses contrôles, le paiement des indemnités indues aurait été suspendu ; qu'il existe donc un lien de causalité entre son manquement et le préjudice financier subi par le centre de long séjour de Luzy ;

Sur le débet

ATTENDU qu'aux termes de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, « *lorsque le manquement du comptable a causé un préjudice financier à l'organisme concerné, le comptable a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels la somme correspondante* » ; qu'ainsi, il y a lieu de constituer M. X ... débiteur du centre de long séjour de Luzy, pour la somme de 3 701,10 € ;

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* » ; qu'en l'espèce, cette date est celle du 24 décembre 2018, date de réception du réquisitoire par M. X ... ;

Sur le contrôle sélectif de la dépense :

ATTENDU qu'aux termes du paragraphe IX de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, « *les comptables publics dont la responsabilité personnelle et pécuniaire a été mise en jeu peuvent obtenir du ministre chargé du budget la remise gracieuse des sommes mises à leur charge. Hormis le cas de décès du comptable ou du respect par celui-ci, sous l'appréciation du juge des comptes, des règles de contrôle sélectif des dépenses, une remise gracieuse totale ne peut être accordée au comptable public dont la responsabilité personnelle et pécuniaire a été mise en jeu par le juge des comptes (...)* » ; que le montant du laissé à charge minimum défini à l'alinéa 2 du IX de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 est fixé à trois millièmes du cautionnement du poste comptable ;

ATTENDU qu'aux termes de l'article 1^{er} de l'arrêté du 25 juillet 2013 susvisé, « *Le comptable public établit un plan de contrôle hiérarchisé des ordres de payer qui distingue : 1° Les catégories de dépenses soumises, a priori, à l'ensemble des contrôles définis par les articles 19 et 20 du décret susvisé ; 2° Les catégories de dépenses soumises, a priori ou a posteriori, à tout ou partie des contrôles définis par les articles 19 et 20 du décret susvisé.* » ; qu'aux termes de l'article 4 de l'arrêté du 25 juillet 2013 encadrant le contrôle sélectif de la dépense : « *Le comptable assignataire détermine la durée d'application du plan de contrôle hiérarchisé. Cette durée, qui peut être pluriannuelle, doit être mentionnée dans le plan de contrôle* » ; qu'aux termes de l'article 11 du même arrêté : « *le comptable sollicite, selon des modalités définies par le directeur général des finances publiques, l'approbation par son supérieur hiérarchique de son plan de contrôle hiérarchisé des dépenses* » ;

ATTENDU qu'appelé à produire le plan de contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD) des comptes du centre de long séjour de Luzy, le comptable public a produit un plan de contrôle validé le 12 août 2015 ; que ce plan prévoyait le contrôle des LHTS de janvier à décembre 2015 ; que le précédent plan de contrôle fourni par le

comptable dans le cadre de l'instruction, relatif à l'année 2013, ne prévoyait pas de durée d'application au-delà du 31 décembre 2013 et ne peut donc être regardé comme applicable sur la période allant du 1^{er} janvier au 11 août 2015 ; qu'au surplus, ce document ne portait pas le visa du supérieur hiérarchique prévu par les dispositions précitées ; qu'ainsi, la période allant du 1^{er} janvier au 11 août 2015 doit être regardée comme n'étant pas couverte par un plan de contrôle hiérarchisé de la dépense et qu'ainsi le contrôle des actes était réputé exhaustif ;

ATTENDU que pour la période postérieure au 12 août 2015, le respect du CHD aurait dû conduire M. X ... à constater l'absence de pièces justificatives et à suspendre le paiement des IHTS en cause ; qu'en l'absence de respect du plan de CHD, l'éventuelle remise gracieuse du débet prononcé devra laisser à la charge du comptable une somme au minimum égale à trois millièmes du montant du cautionnement du poste comptable, soit 336,00 € ;

PAR CES MOTIFS,

DÉCIDE :

Article 1^{er} : Il y a lieu de mettre en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. X ... au titre de la charge soulevée à son encontre ;

Article 2 : M. X ... est constitué débiteur du centre de long séjour de Luzy pour la somme de trois mille sept cent un euros et dix centimes (3 701,10 €) au titre de l'exercice 2015, augmentée des intérêts au taux légal à compter du 24 décembre 2018 ;

Article 3 : Le montant de la remise gracieuse qui pourra être accordée à M. X ... au titre de ce débet devra comporter un laissé à charge qui ne pourra être inférieur à trois cent trente-six euros (336,00 €).

Article 4 : Il est sursis à la décharge de M. X ... pour sa gestion du 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2015 jusqu'à la constatation de l'apurement du débet prononcé à son encontre.

Fait et jugé à la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté en formation de sections réunies.

Nicolas Onimus, président de section, président de séance,
Pierre Doucet, premier conseiller,
Christophe Canton, premier conseiller,
Valérie Rhein-Talard, première conseillère,
Audrey Cavaillier, première conseillère, réviseur.

Signé : Mireille GREGOIRE, greffière et Nicolas Onimus, président de séance, président de section à la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté.

Collationné, certifié conforme à la minute déposée au greffe de la chambre régionale des comptes Bourgogne-Franche-Comté.

Le secrétaire général,

Stéphane PELTIER

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 faire l'objet d'un appel devant la Cour des comptes, dans le délai de deux mois à compter de leur notification, selon les modalités prévues aux articles R. 242-22 à R. 242-24 du même code.

ANNEXE

Récapitulatif des mandats en cause

| Madame Z ... Infirmière cadre de santé | Paiement IHTS | | |
|---|------------------------|------------------|--------------------------------------|
| | IHTS jusqu'à 14 heures | IHTS > 14h | Numéro / date prise en charge mandat |
| Janvier | 280,28 € | 20,34 € | N°20 / 26.01.15 |
| Février | 280,28 € | 20,34 € | N°133 / 23.02.15 |
| Mars | 280,28 € | 20,34 € | N°233 / 25.03.15 |
| Avril | 280,28 € | 20,34 € | N°368 / 23.04.15 |
| Mai | 280,28 € | 20,34 € | N°537 / 26.05.15 |
| Juin | 280,28 € | 20,34 € | N°666 / 25.06.15 |
| Juillet | 294,84 € | 21,39 € | N°777 / 24.07.15 |
| Août | 294,84 € | 21,39 € | N°917 / 25.08.15 |
| Septembre | 294,84 € | 21,39 € | N°970 / 24.09.15 |
| Octobre | 294,84 € | 21,39 € | N°1097 / 26.10.15 |
| Novembre | 294,84 € | 21,39 € | N°1231 / 25.11.15 |
| Décembre | 294,84 € | 21,39 € | N°1241 / 18.12.15 |
| TOTAL | 3450,72 € | 250,38 € | |
| TOTAL GENERAL | | 3701,10 € | |