



Jugement n° 2021-0022

Audience publique du 24 novembre 2021

Prononcé du 9 décembre 2021

**COMMUNE DE LAMBRES-LEZ-DOUAI
(NORD)**

Poste comptable : CENTRE DES
FINANCES PUBLIQUES DE CUINCY

Exercice 2018

République Française
Au nom du peuple français

La chambre,

Vu le réquisitoire n° 2021-0013 en date du 30 mars 2021, par lequel le procureur financier a saisi la chambre en vue de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de M. Pascal X, comptable de la commune de Lambres-lez-Douai au titre d'opérations relatives au paiement de primes et indemnités sur l'exercice 2018, notifié le 31 mars 2021 au comptable concerné ;

Vu les comptes rendus en qualité de comptable public de la commune de Lambres-lez-Douai, par M. Pascal X, du 1^{er} janvier au 31 décembre 2018 ;

Vu les justifications produites au soutien du compte ou recueillies au cours de l'instruction ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code des juridictions financières ;

Vu la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

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

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

Vu le décret n° 2012-1386 du 10 décembre 2012 portant application du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi de finances de 1963 modifié dans sa rédaction issue de l'article 90 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 ;

Vu le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

Vu le décret n° 2003-799 du 25 août 2003 relatif à l'indemnité spécifique de service allouée aux ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts et aux fonctionnaires des corps techniques de l'équipement ;

Vu le décret n° 2009-1558 du 15 décembre 2009 relatif à la prime de service et de rendement allouée à certains fonctionnaires relevant du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat ;

Vu le décret n° 2002-63 du 14 janvier 2002 relatif à l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires des services déconcentrés ;

Vu le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 modifié, relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires ;

Vu 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 ;

Vu le rapport de Mme Marie Boursin, conseillère, magistrate chargée de l'instruction ;

Vu les conclusions du procureur financier ;

Vu les pièces du dossier et notamment les pièces produites par M. Pascal X, comptable public en poste, le 21 avril et le 22 octobre 2021, enregistrées le même jour ;

Entendus, lors de l'audience publique du 24 novembre 2021, Mme Marie Boursin, conseillère, en son rapport, et M. Fabrice Navez, procureur financier, en les conclusions du ministère public ; M. Pascal X, comptable mis en cause et M. Bernard Y, ordonnateur en fonctions, informés de l'audience, n'étant ni présents ni représentés ;

Entendu, en délibéré, M. Michel Demarquette, premier conseiller, réviseur, en ses observations ;

Sur la présomption de charge unique, soulevée à l'encontre de M. Pascal X, au titre de l'exercice 2018 :

Attendu que par le réquisitoire susvisé, le procureur financier a saisi la chambre régionale des comptes Hauts-de-France de la responsabilité personnelle et pécuniaire encourue par M. Pascal X, pour avoir manqué à son obligation de contrôle de la validité de la dette lors du paiement de primes de service et de rendement (PSR), d'indemnités spécifiques de service (ISS), d'indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS) et d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) à différents agents de la commune de Lambres-lez-Douai, au titre de l'exercice 2018, pour un montant total de 27 577,42 €, repris en annexe de ce jugement ;

Sur l'existence d'un manquement du comptable à ses obligations

Sur le droit applicable

Attendu qu'aux termes des dispositions du I de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée « *les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables (...) du paiement des dépenses (...). Les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer en matière (...) de dépenses (...) dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique. La responsabilité personnelle et pécuniaire prévue ci-dessus se trouve engagée dès lors (...) qu'une dépense a été irrégulièrement payée (...)* » ;

Attendu que l'article 19 du décret du 7 novembre 2012 susvisé prévoit qu'il incombe aux comptables, notamment s'agissant des ordres de payer, d'exercer le contrôle « *de la validité de la dette dans les conditions prévues à l'article 20* » ; que l'article 20 du même décret précise que « *Le contrôle des comptables publics sur la validité de la dette porte sur : 1° La justification du service fait ; 2° L'exactitude de la liquidation ; 3° L'intervention des contrôles préalables prescrits par la réglementation ; [...]; 5° La production des pièces justificatives ; 6° L'application des règles de prescription et de déchéance.* » ;

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 à l'appui du mandat présentent un caractère suffisant pour justifier la dépense engagée ; qu'il leur appartient de vérifier, en premier lieu, si l'ensemble des pièces requises au titre de la nomenclature comptable applicable leur ont été fournies et, en second 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 ainsi que de la nature et de l'objet de la dépense telle qu'elle a été ordonnancée ;

Attendu que l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales dispose que « *Avant de procéder au paiement d'une dépense [...], les comptables publics [...] ne doivent exiger que les pièces justificatives prévues pour la dépense correspondante dans la liste définie à l'annexe 1 du présent code et établie conformément à celle-ci [...]* » ; qu'en application de l'annexe 1 de l'article précité, le comptable est tenu d'exiger s'agissant des « primes et indemnités » (rubrique 210223) les pièces particulières suivantes : « *1. Décision de l'assemblée délibérante fixant la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités. 2. Décision de l'autorité investie du pouvoir de nomination fixant le taux applicable à chaque agent* » ; qu'en application de l'annexe 1 de l'article précité, le comptable est tenu d'exiger s'agissant des « indemnités horaires pour travaux supplémentaires » (rubrique 210224), la production des pièces suivantes : « *1. Délibération fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ; 2. Décompte indiquant, par agent et par taux d'indemnisation, le nombre d'heures effectuées ; 3. Le cas échéant, décision justifiant le dépassement du contingent mensuel autorisé* » ;

Prime de service et de rendement, indemnité spécifique de service

Attendu qu'il résulte de l'instruction que le comptable a payé la PSR et l'ISS à un ingénieur territorial ainsi que l'ISS à deux agents de maîtrise sur la base de la délibération du conseil municipal du 11 octobre 2006 ; que cette délibération n'en prévoit le versement qu'aux « contrôleurs »¹ ;

Attendu qu'en conséquence, au moment du paiement en 2018, l'un des agents, contrôleur principal des travaux, titularisé dans le grade d'ingénieur depuis le 12 septembre 2014, ne pouvait bénéficier de la prime et de l'indemnité précitées ; qu'en outre, les deux autres agents de maîtrise ne pouvaient percevoir l'ISS, ce cadre d'emploi n'étant pas visé par la délibération de 2006 précitée ;

Attendu que, comme le reconnaît le comptable, la délibération du 11 octobre 2006 « a été votée sur la base des emplois effectifs dans la commune à ces dates [et] n'a pas été actualisée au fur et à mesure de la progression de carrières des personnels » ; que, dans les motifs de la délibération en date du 14 avril 2021, le conseil municipal reconnaît « le dysfonctionnement au sein de la collectivité » tout en précisant qu'aucun reversement ne sera demandé aux personnels concernés ;

Attendu que le comptable public a produit des arrêtés individuels d'attribution des primes pour régulariser leur situation ; que ces décisions, postérieures au paiement, ne constituent pas des pièces pouvant justifier du versement de la prime et de l'indemnité considérée, au regard de l'article D. 1617-19 précité ;

Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires et indemnité horaire pour travaux supplémentaires

Attendu qu'il résulte de l'instruction que le comptable public a versé, au cours de l'exercice 2018, des IFTS à un assistant d'enseignement artistique de 1^{ère} classe, ainsi qu'à un agent de maîtrise, sur la base de la délibération du conseil municipal du 11 octobre 2002 qui mettait en œuvre le nouveau régime des heures supplémentaires à compter du 1^{er} novembre 2002 ;

Attendu qu'il résulte de l'instruction que le comptable a versé, au cours de l'exercice 2018, des IHTS à deux assistants d'enseignement artistique de 1^{ère} classe et à un attaché, sur la base de la délibération du 10 octobre 2002 précitée ; que cette dernière en prévoyait le versement, exclusivement aux « *agents d'entretien territoriaux, conducteurs territoriaux, agents techniques territoriaux, agents de maîtrise territoriaux, agents administratifs territoriaux, adjoints administratifs territoriaux et agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles* » ;

Attendu que, nonobstant le fait que cette délibération ne fixait pas la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires, contrairement à ce qu'exige la nomenclature des pièces justificatives de la dépense, les assistants d'enseignement artistique ne faisaient pas partie des bénéficiaires mentionnés ; que ce point n'est pas contesté, ainsi que le reconnaît la collectivité dans ses motifs de la délibération du 14 avril 2021 ;

¹ Suite à la création, à compter du 1^{er} décembre 2010, du cadre d'emplois des techniciens territoriaux (catégorie B de la filière technique), réglementée par le décret n° 2010-1357 du 9 novembre 2010, les cadres d'emplois des techniciens supérieurs et des contrôleurs de travaux ont été supprimés.

Attendu que les modalités de versement des IHTS ont été revues par le conseil municipal par deux délibérations des 17 février et 14 avril 2021 ; qu'elles incluent, dorénavant, les emplois relevant des assistants d'enseignement artistique ainsi que des agents de maîtrise ; que, pour autant, elles sont sans effet sur le manquement du comptable, lequel s'apprécie à la date du paiement ;

Attendu que l'un des deux assistants d'enseignement artistique de 1^{ère} classe bénéficiait d'un contrat de travail à temps non complet pour une durée de 16 heures hebdomadaires ; que l'instruction a démontré qu'il a réalisé quatre à cinq heures, en plus par mois, de janvier à juillet et d'octobre à novembre 2018, soit 474,89 € ; que ces quelques heures, effectuées au-delà de la durée de travail prévue dans son contrat, ne portent pas la durée hebdomadaire au-delà des 35 heures réglementaires pour un agent à temps complet ; qu'il s'agit, en conséquence, non pas d'heures supplémentaires mais complémentaires que le comptable pouvait payer sans disposer des pièces exigées par la nomenclature (rubrique 210224) précitée ;

Attendu qu'au moment du paiement des primes et indemnités aux agents concernés, le comptable ne disposait pas des pièces justificatives requises pour y procéder ; que le comptable aurait dû suspendre les paiements et en informer l'ordonnateur, conformément à l'article 38 du décret du 7 novembre 2012 susvisé ; qu'il a manqué à ses obligations de contrôle et engagé sa responsabilité personnelle et pécuniaire au titre de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée ;

Attendu qu'aucune circonstance de force majeure n'est alléguée par les parties ;

Sur l'existence d'un préjudice financier

Attendu que, selon l'article 60 susvisé de la loi du 23 février 1963 modifiée, « *la responsabilité personnelle et pécuniaire prévue au I est mise en jeu par le ministre dont relève le comptable, le ministre chargé du budget ou le juge des comptes dans les conditions qui suivent* » ; que « *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'un préjudice financier résulte, notamment, du paiement d'une dépense indue donnant lieu à une constatation dans la comptabilité de l'organisme et se traduisant par un appauvrissement patrimonial de la personne publique ; que le constat de l'existence, ou non, d'un préjudice financier relève de la seule appréciation du juge des comptes ;

Attendu que, pour déterminer si le paiement irrégulier d'une dépense par un comptable public a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné, il appartient au juge des comptes de vérifier, au vu des éléments qui lui sont soumis à la date à laquelle il statue, si la correcte exécution, par le comptable, des contrôles lui incombant aurait permis d'éviter que soit payée une dépense qui n'était effectivement pas due ;

Attendu que le manquement du comptable, à l'obligation de contrôle de la production des pièces justificatives requises, doit être regardé comme, en principe, n'ayant pas causé de préjudice financier à l'organisme public concerné lorsqu'il ressort des pièces du dossier, que la dépense repose sur les fondements juridiques dont il appartenait au comptable de vérifier l'existence au regard de la nomenclature, que l'ordonnateur a voulu l'exposer et, le cas échéant, que le service a été fait ;

Attendu qu'en l'espèce, par délibérations de 2002 et de 2006, la collectivité n'a pas prévu l'octroi des primes et indemnités à tous les agents, en particulier les assistants d'enseignement artistique et agents de maîtrise ; qu'il n'est pas contesté, ainsi que le relève le conseil municipal dans les motifs de la délibération du 14 avril 2021 précitée, que ces décisions expriment la volonté de ne pas verser ces différentes indemnités à la totalité des grades et catégories d'emplois ; qu'en particulier, s'agissant des IHTS, a été arrêté le principe de les verser à certains cadres d'emplois limitativement énumérés ;

Attendu que des arrêtés individuels ont été pris en 2021 pour justifier les versements des PSR, ISS et IFTS ; que, concernant les IHTS, des tableaux signés du maire de la collectivité ont été joints aux mandats de paiement mensuels ; que toutefois, lorsque, pour une catégorie de dépense, la nomenclature exige le contrôle par le comptable de la production d'une délibération de l'organe délibérant, le préjudice financier ne peut être écarté que sur la base du constat de l'existence d'une délibération conforme au jour du paiement, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce ; que la reconnaissance par l'assemblée délibérante d'un « dysfonctionnement » ne saurait tenir lieu de fondement juridique ;

Attendu qu'en conséquence, sans qu'il soit besoin de statuer ni sur la volonté de l'ordonnateur d'exposer ces dépenses ni sur la réalité du service fait, les manquements du comptable public ont causé un préjudice financier à la commune de Lambres-lez-Douai, au sens des dispositions du troisième alinéa du paragraphe VI de l'article 60 de la loi du 23 février susvisée ;

Attendu qu'il y a donc lieu de constituer M. Pascal X débiteur de la commune de Lambres-lez-Douai pour la somme de 27 102,53 € au titre de sa gestion au cours de l'exercice 2018 ;

Sur les intérêts

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 le 31 mars 2021, date à laquelle le comptable, M. Pascal X, s'est vu notifier le réquisitoire ;

Sur le respect des règles de contrôle sélectif de la dépense

Attendu qu'aux termes du paragraphe IX de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée, « *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 le cas de décès du comptable ou de respect par celui-ci, sous l'appréciation du juge des comptes, des règles de contrôle sélectif des dépenses, aucune remise gracieuse totale ne peut être accordée au comptable public dont la responsabilité personnelle et pécuniaire a été mise en jeu par le juge des comptes, le ministre chargé du budget étant dans l'obligation de laisser à la charge du comptable une somme au moins égale au double de la somme mentionnée au deuxième alinéa dudit VI* » ;

Attendu que le comptable a produit un plan de contrôle hiérarchisé de la dépense et un calendrier de contrôle de la paye, relatifs à la commune de Lambres-lez-Douai, pour l'exercice 2018, validés par la direction régionale des finances publiques le 18 janvier 2018 ; qu'il précise, par ailleurs, que « les autres éléments de rémunérations (primes et indemnités) non mentionnées dans le plan ne donnent pas lieu à contrôle » ; que les primes et indemnités concernées en l'espèce sont exclues du périmètre du plan de contrôle hiérarchisé ; qu'il revient, dès lors, au ministre chargé du Budget de tirer seul les conséquences du fait que le comptable a payé, en 2018, une dépense irrégulière ayant entraîné un préjudice financier pour la commune de Lambres-lez-Douai ;

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Article 1 : Au titre de l'exercice 2018, sur la présomption de charge unique :

M. Pascal X est constitué débiteur de la commune de Lambres-lez-Douai pour la somme de 27 102,53 €, augmentée des intérêts de droit à compter du 31 mars 2021 ;

Article 2 : La décharge de M. Pascal X, pour sa gestion du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2018, ne pourra être donnée qu'après apurement des débits fixés à l'article 1 ci-dessus ;

Fait et jugé par M. Patrice Ros, président de section, président de séance, MM. Michel Demarquette, Vincent Croizé-Pourcelet et Steve Werlé-Muhl, premiers conseillers, et M. Léo Guilhem, conseiller.

En présence de Mme Pascale Gardien, greffière de séance.

Mme Pascale Gardien

M. Patrice Ros

En conséquence, la République française mande et ordonne à tous huissiers de justice, sur ce requis, de mettre ledit jugement à exécution, aux procureurs généraux et aux procureurs de la République près les tribunaux de grande instance d'y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique de prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis.

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

ANNEXE

Charge unique – Paiement de PSR, d'ISS, d'IFTS et d'IHTS – exercice 2018

I – Indemnité spécifique de service (ISS) et prime de service et de rendement (PSR)

	Ingénieur		Agent de maîtrise	Agent de maîtrise principal	Mandat	Bordereau de mandat	Date de la PEC	Date solde de la pièce
	ISS	PSR	ISS	ISS				
Janvier	1 094,75	267,51	85,47	132,46	0047	0006	18/01/2018	25/01/2018
Février	1 094,75	267,51	85,47	132,46	0306	0030	15/02/2018	22/02/2018
Mars	1 094,75	267,51	85,47	132,46	0631	0053	15/03/2018	26/03/2018
Avril	1 094,75	267,51	85,47	132,46	0862	0075	16/04/2018	24/04/2018
Mai	1 094,75	267,51	85,47	132,46	1126	0105	17/05/2018	24/05/2018
Juin	1 094,75	267,51	85,47	132,46	1437	0138	19/06/2018	25/06/2018
Juillet	1 094,75	267,51	85,47	132,46	1721	0167	11/07/2018	25/07/2018
Août	1 094,75	267,51	85,47	132,46	1955	0192	24/08/2018	24/08/2018
Septembre	1 094,75	267,51	85,47	132,46	2184	0209	24/09/2018	24/09/2018
Octobre	1 094,75	267,51	85,47	132,46	2474	0233	15/10/2018	25/10/2018
Novembre	1 094,75	267,51	85,47	132,46	2819	0256	20/11/2018	26/11/2018
Décembre	1 094,75	267,51	85,47	132,46	3078	0281	12/12/2018	18/12/2018
Totaux	13 137,00	3 210,12	1 025,64	1 589,52				
Total général				18 962,28				

II – Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS)

	Assistant d'enseignement artistique de 1ère classe	Agent de maîtrise	Mandat	Bordereau de mandat	Date de la PEC	Date solde de la pièce
Janvier	157,28	172,34	0047	0006	18/01/2018	25/01/2018
Février	157,28	172,34	0306	0030	15/02/2018	22/02/2018
Mars	157,28	172,34	0631	0053	15/03/2018	26/03/2018
Avril	157,28	172,34	0862	0075	16/04/2018	24/04/2018
Mai	157,28	172,34	1126	0105	17/05/2018	24/05/2018
Juin	157,28	172,34	1437	0138	19/06/2018	25/06/2018
Juillet	157,28	172,34	1721	0167	11/07/2018	25/07/2018
Août	157,28	172,34	1955	0192	24/08/2018	24/08/2018
Septembre	157,28	418,54	2184	0209	24/09/2018	24/09/2018
Octobre	157,28	233,89	2474	0233	15/10/2018	25/10/2018
Novembre	157,28	233,89	2819	0256	20/11/2018	26/11/2018
décembre	157,28	233,89	3078	0281	12/12/2018	18/12/2018
totaux	1 887,36	2 498,93				
Total général	4 386,29					

III – Indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS)

	Assistant d'enseignement artistique principal de 1ère classe	Assistant d'enseignement artistique principal de 1ère classe	Attaché	Mandat	Bordereau de mandat	Date de la PEC	Date solde de la pièce
Janvier	218,68	49,84	94,15	0047	0006	18/01/2018	25/01/2018
Février	218,68	49,84	94,15	0306	0030	15/02/2018	22/02/2018
Mars	218,68	49,84	94,15	0631	0053	15/03/2018	26/03/2018
Avril	218,68	49,84	94,15	0862	0075	16/04/2018	24/04/2018
Mai	218,68	49,84	94,15	1126	0105	17/05/2018	24/05/2018
Juin	218,68	49,84	94,15	1437	0138	19/06/2018	25/06/2018
Juillet	218,68	62,30	94,15	1721	0167	11/07/2018	25/07/2018
Août	218,68		94,15	1955	0192	24/08/2018	24/08/2018
Septembre	218,68		94,15	2184	0209	24/09/2018	24/09/2018
Octobre	218,68	60,71	94,15	2474	0233	15/10/2018	25/10/2018
Novembre	218,68	52,84	94,15	2819	0256	20/11/2018	26/11/2018
Décembre	218,68		94,15	3078	0281	12/12/2018	18/12/2018
Totaux	2 624,16	474,89	1 129,80				
Total général	4 228,85						