|  |  |
| --- | --- |
| QUATRIÈME CHAMBRE  **------**  Première section  **------**  Arrêt n° 72851  Audience publique du 19 novembre 2015  Prononcé du 10 décembre 2015 | Commune de ThÉoule-sur-Mer  Appel d’un jugement de la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d’Azur  Rapport n° 2015–285-0 |

République Française,

Au nom du peuple français,

La Cour,

Vu le réquisitoire n° 2013-021 du 8 juillet 2013 du procureur financier près la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d’Azur ;

Vu la requête, enregistrée le 22 mai 2014 au greffe de la chambre régionale des comptes (CRC) de Provence-Alpes-Côte d’Azur par laquelle le procureur financier a interjeté appel d’une partie des dispositions définitives du jugement n° 2014-0002 en date du 31 mars 2014 (charges n° 2 et 3) par lequel ladite chambre a obligé les comptables, Mme X et M. Y, à s’acquitter de sommes irrémissibles au titre des exercices 2010 et 2011 ; ensemble les mémoires en défense de M. Y et de Mme X, enregistrés au greffe les 10 et 13 juin 2014, le mémoire en réplique de Mme X du 20 juin 2014, ses observations écrites enregistrées au greffe le 10 avril 2015 et son mémoire daté du 13 novembre 2015 ;

Vu le réquisitoire du Procureur général près la Cour des comptes n° 2014-102 du 18 septembre 2014 transmettant à la Cour la requête précitée ;

Vu les pièces de la procédure suivie en première instance ;

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° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée relative à la fonction publique territoriale ;

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

Vu le rapport de Mme Marie-Aimée Gaspari, conseiller référendaire ;

Vu les conclusions n° 684 du Procureur général près la Cour des comptes du 2 novembre 2015 ;

Entendu, lors de l’audience publique du 19 novembre 2015, Mme Marie-Aimée Gaspari, en son rapport, M. Christian Michaut, avocat général, en les conclusions du ministère public;

Entendu, en délibéré, Mme Laurence Engel, conseiller maître, en ses observations ;

Attendu que, par le jugement n° 2014-0002 en date du 31 mars 2014, la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d’Azur a engagé la responsabilité personnelle et pécuniaire de Mme X et de M. Y, comptables successifs de la commune de Théoule-sur-Mer, pour avoir notamment procédé au paiement d’indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) à différents agents communaux, respectivement pour un montant total de 131 772,75 € en 2010 et 148 014,20 € en 2011 (charge n° 2), ainsi qu’au paiement d’indemnités d’astreintes à différents agents par mandats collectifs, respectivement pour un montant total de 14 054,31 € en 2010 et 15 653,97 € en 2011 (charge n° 3), en l’absence de pièces justificatives prévues par la règlementation ;

Attendu qu’après avoir mis en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire des deux comptables et avoir considéré que leurs manquements n’avaient pas entraîné de préjudice financier pour la commune, la chambre a décidé que Mme X devait s’acquitter d’une somme irrémissible de 180 € au titre de la charge n° 2 et de 150 € au titre de la charge n° 3 et que M. Y devait s’acquitter d’une somme de 150 € au titre de la charge n° 2 et 150 € au titre de la charge n° 3 ;

***Sur le mémoire du 10 juin 2014 de Mme X***

Attendu que dans son mémoire en défense du 10 juin 2014, Mme X « *signale à la Cour* » le fait que le jugement de la chambre régionale des comptes n’a pas visé le mémoire complémentaire qu’elle avait adressé à la chambre régionale des comptes le 30 janvier 2014 ;

Attendu que cet argument constitue en réalité un moyen tendant à l’annulation de la décision ; qu’il convient, en conséquence, de requalifier ce mémoire en appel principal ; que cet appel interjeté dans les délais est recevable ;

***Sur la régularité du jugement***

Sur le moyen soulevé par Mme X tendant à l’annulation du jugement,

Attendu que Mme X fait valoir que ni le jugement de la chambre, ni la requête d’appel du procureur financier ne visent ou ne mentionnent son mémoire complémentaire portant sur la question du préjudice financier, adressé le 30 janvier 2014 au greffe de la chambre régionale ;

Attendu qu’il apparaît que le jugement de la chambre régionale des comptes vise les observations complémentaires de Mme X du 30 janvier 2014 (page n° 1, 4ème paragraphe du jugement) relatives au préjudice financier, les expose et y répond dans sa motivation ; que par ailleurs, ce mémoire du 30 janvier 2014 figure bien au dossier de la chambre régionale transmis à la Cour ; qu’enfin, aucune règle de procédure n’impose que la requête d’appel du procureur financier vise l’ensemble des pièces de la procédure ; qu’en conséquence, la requérante ne pouvant invoquer aucun grief subi par elle, ce moyen doit être rejeté ;

Sur les moyens soulevés par le procureur financier

Attendu que le procureur financier sollicite à titre principal l’annulation du jugement rendu par la CRC, en invoquant une insuffisance de motivation du jugement de la chambre qui aurait omis de mentionner ou de discuter certains des arguments ;

Sur l’insuffisante motivation du jugement s’agissant de la charge n° 2

Attendu que le procureur financier reproche au jugement de ne pas avoir mentionné et/ou discuté les arguments suivants avancés par lui pour caractériser le préjudice financier :

- la délibération du 6 novembre 2008 ne pouvait concerner l’effectif global des agents et les rendre éligibles au dispositif des IHTS en raison de son renvoi aux dispositions du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux IHTS qui restreint les conditions d’attribution de ces indemnités à certaines catégories d’agents ;

- la décision de versement des indemnités a été prise par une autorité incompétente et une partie au moins de ces indemnités sont indues ;

- la production par les parties d’une délibération datée de 2013 réactualisant le régime indemnitaire ne peut avoir d’effet rétroactif, ou justifier la volonté de l’assemblée délibérante en 2008 ;

- la production d’un échantillon de décomptes en cours d’instruction par l’ordonnateur est insuffisante pour justifier de l’ensemble des dépenses visées au réquisitoire ;

Attendu qu’aux termes du deuxième alinéa de l’article R. 241-41 du code des juridictions financières, « *le jugement, motivé, statue sur les propositions du rapporteur, les conclusions du ministère public et les observations des autres parties* »;

Attendu que dans son jugement, la chambre régionale des comptes reprend bien les arguments du ministère public en indiquant dans un attenduainsi rédigé*:* « *que le procureur financier estime que la commune a subi un préjudice financier alors que l’ordonnateur est d’un avis contraire ; qu’à cet égard, le ministère public près la chambre soutient, d’une part, que les décomptes indiquant par agent et par taux d’indemnisation le nombre d’heures effectuées, dont la production est prévue par la rubrique 210224 de la liste annexée à l’article D. 1617-19 du CGCT, n’étaient pas joints aux mandats en cause, de telle sorte que les comptables ne justifieraient pas de l’ensemble des dépenses visées au réquisitoire ; qu’il fait valoir d‘autre part, que la rédaction des délibérations en cause implique que l’ensemble des agents ne pouvaient être rendus attributaires de telles indemnités*» ;

Attendu que l’obligation de motivation n’exige pas la reprise littérale de chacun des éléments présentés par le ministère public ; que le jugement s’est attaché à présenter et à discuter l’ensemble des éléments contenus dans les conclusions du ministère public ; qu’il ne saurait ainsi être reproché au jugement de manquer en motivation ; que par suite, ce moyen est à écarter ;

Sur l’insuffisance de la motivation du jugement s’agissant de la charge n° 3

Attendu que le procureur financier invoque, pour conclure à la demande d’annulation du jugement, l’insuffisance de la motivation des dispositions du jugement relatives à la troisième charge au regard des exigences du deuxième alinéa de l’article R. 241-41 du code des juridictions financières précédemment évoquées ; qu’il reproche à la chambre d’avoir analysé de manière erronée ses arguments relatifs à l’absence d’éligibilité automatique des agents au dispositif des astreintes ;

Attendu qu’une analyse erronée ne saurait être assimilée à une insuffisance de motivation et constituer un motif d’annulation d’un jugement mais un motif d’infirmation ; que ce moyen est donc à écarter ;

Attendu que l’appelant reproche par ailleurs à la chambre d’avoir omis un moyen dans la discussion, relatif à la délibération de 2013 produite par les comptables, et qui ne pouvait justifier rétroactivement de l’intention de l’assemblée délibérante ;

Attendu que ce moyen relatif à l’existence d’une délibération postérieure aux paiements, au demeurant invoqué par les comptables, est bien présenté, discuté et réfuté par la chambre dans le 3ème attendu de la page 11, répondant par là-même au moyen présenté par l’appelant ;

Attendu qu’en conséquence, le moyen développé en appel doit être rejeté et qu’il n’y a donc pas lieu d’annuler le jugement en cause ;

***Sur le fond,***

***S’agissant de la charge n° 2***

Attendu que le jugement entrepris a décidé que les manquements des comptables qui ont conduit la chambre régionale des comptes à mettre en jeu leur responsabilité personnelle et pécuniaire, n’ont pas causé de préjudice certain à la commune au motif que l’intention de la commune était de rendre éligible au versement d’IHTS tous les agents de la collectivité titulaires des grades cités dans l’hypothèse où ils occupaient des emplois dont les missions impliquaient la réalisation d’heures supplémentaires ; que la rédaction défectueuse de cette délibération n’a pas eu pour effet d’aboutir à des paiements indus non voulus par la commune ou au bénéfice d’agents n’entrant pas dans le champ d’application des dispositions de l’article 2 du décret du 14 janvier 2002 ; qu’il ne résulte pas de l’instruction que des paiements indus d’indemnités directement imputables à l’imprécision des délibérations en cause aient eu lieu ;

Attendu que l’appelant soutient que l’intention de la collectivité de prendre en charge la dépense ne constitue pas un critère d’absence de préjudice ; qu’en l’absence de délibération désignant les agents susceptibles d’en bénéficier, les indemnités étaient indues ; qu’enfin le préjudice, pour être établi, n’a pas à être quantifiable ;

Attendu que Mme X et M. Y font valoir que les agents auxquels avaient été versées des indemnités pouvaient réglementairement en bénéficier et qu’ils justifiaient d’un service fait ; que l’absence d’état joint aux mandats est sans incidence dès lors que, dans le cadre de la dématérialisation de la paye, la production de ces pièces n’est plus obligatoire ; enfin que la volonté de la commune peut se déduire des délibérations du 29 novembre 2007 et du 6 novembre 2008 ;

Attendu que le juge des comptes n’est pas tenu de procéder à une évaluation du dommage subi par une collectivité publique, mais qu’il lui revient d’en établir l’existence ainsi que son lien avec le manquement du comptable qui a conduit à mettre en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire de ce dernier ; que faute d’une délibération complète et précise, la volonté de l’assemblée délibérante, seule compétente pour désigner les catégories d’agents pouvant bénéficier des indemnités, ne saurait être présumée ; que dès lors, les IHTS versées n’étaient pas dues et que leur paiement a, du seul fait de leur caractère indu, entraîné un préjudice financier pour la commune ; que la question de la réalité du service fait tout comme l’absence de démonstration de paiements d’indemnités à des agents non éligibles, ne sauraient ôter à une dépense son caractère indu ; qu’enfin, le moyen relatif à la dématérialisation de la paye est sans incidence sur la caractérisation de l’existence ou de l’absence de préjudice ;

Attendu qu’il résulte de ce qui précède que la chambre régionale des comptes a commis une erreur de droit en jugeant que le manquement des comptables n’avait pas causé de préjudice quantifiable à la commune de Théoule-sur-Mer ; que par suite, le moyen de l’appelant doit être accueilli et le jugement entrepris infirmé en tant qu’il a mis à la charge des comptables des sommes irrémissibles au titre de la charge n° 2 en raison de l’absence de préjudice présumé ; que du fait de l’effet dévolutif de l’appel, il revient à la Cour de se prononcer sur les suites à donner à la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de Mme X et de M. Y ;

Attendu que, compte tenu du caractère indu des paiements des IHTS, la commune a subi un préjudice financier ; qu’en conséquence, Mme X et M. Y doivent être constitués débiteurs envers la commune de Théoule-sur-Mer respectivement à hauteur de 131 772,75 euros au titre de l’exercice 2010 et 148 014,20 euros au titre de l’exercice 2011 assortis d’intérêts aux taux légal à compter du 10 juillet 2013, date de la notification du réquisitoire du procureur financier, premier acte de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables ;

Attendu qu’en application de l’article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, le juge des comptes doit se prononcer sur le respect du contrôle sélectif de la dépense (CHD) qui peut constituer une cause de remise gracieuse totale du ministre au comptable ;

Attendu que le plan de contrôle hiérarchisé de la dépense pour 2010, validé par la direction départementale des finances publique, prévoit, s’agissant des heures supplémentaires, un contrôle de leur paiement pour certains mois (mars, avril, mai, juin, septembre et octobre) ;

Attendu que parmi les mandats litigieux, certains ont été exécutés au cours des mois précités ; qu’ainsi, les manquements constatés sont bien intervenus dans un champ couvert par le plan de contrôle qui n’a donc pas été respecté par Mme X ;

Attendu que M. Y a indiqué à la Cour que le plan de contrôle de 2010 s’imposait à lui pour 2011 ; que les dispositions du CHD prévoyant un contrôle exhaustif obligatoire du paiement des heures supplémentaires certains mois n’ont pas été respectées ; qu’ainsi, les manquements imputables à M. Y sont intervenus dans un champ couvert par le plan de contrôle ;

***S’agissant de la charge n° 3***

Attendu que la chambre a considéré que les manquements des comptables liés au paiement d’indemnités d’astreinte en l’absence d’une délibération suffisamment précise du conseil municipal, n’ont pas causé de préjudice certain à la commune au motif que l’intention de la commune dans la délibération du 16 mai 2006 était de rendre éligibles au versement d’indemnités d’astreintes tous les cadres d’emplois des différentes filières d’agents de la collectivité pouvant y prétendre dans l’hypothèse où ils occupaient des emplois dont les missions impliquaient la participation à de telles astreintes ; que le paiement d’indemnités à des agents n’entrant pas dans le champ d’application des dispositions législatives et réglementaires n’a de surcroit pas été établi ;

Attendu que le procureur financier conteste les dispositions du jugement en ce qu’elles concluent à l’absence de préjudice financier ; qu’il soutient que l’intention de la collectivité de prendre en charge la dépense ne constitue pas un critère d’absence de préjudice, quand bien même elle s’exprime dans une délibération de l’autorité compétente, dès lors que cette délibération est postérieure au décaissement ; qu’en l’absence de délibération désignant les agents susceptibles d’en bénéficier, les indemnités étaient indues ; qu’enfin le préjudice, pour être établi, n’a pas à être quantifiable ;

Attendu que Mme X et M. Y font valoir que les agents auxquels avaient été versées des indemnités d’astreintes pouvaient réglementairement en bénéficier et qu’ils pouvaient justifier d’un service fait ; que l’absence d’état joint aux mandats est sans incidence dès lors que, dans le cadre de la dématérialisation de la paye, la production de ces pièces n’est plus obligatoire ; que la volonté de la collectivité s’est clairement exprimée dans la délibération du 16 mai 2006 ; que Mme X ajoute que la réalité du préjudice financier suppose sa reconnaissance par le représentant de la collectivité publique ;

Attendu que l’appréciation de l’existence ou de l’absence d’un préjudice financier relève de la seule analyse du juge des comptes ; que, si au regard du caractère contradictoire de la procédure, ledit juge doit tenir compte, pour cette appréciation, des dires et actes éventuels de la collectivité publique qui figurent au dossier, il n’est lié ni par une déclaration de l’organe délibérant indiquant que la collectivité n’aurait subi aucun préjudice ni par une reconnaissance de l’existence d’un tel préjudice par ladite collectivité ; qu’en conséquence, ce moyen manque en droit ;

Attendu que le juge des comptes n’est pas tenu de procéder à une évaluation du dommage subi par une collectivité publique, mais qu’il lui revient d’en établir l’existence ainsi que son lien avec le manquement du comptable qui a conduit à mettre en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire de ce dernier ; que faute d’une délibération complète et précise, la volonté de l’assemblée délibérante, seule compétente pour désigner les catégories d’agents pouvant bénéficier des indemnités, ne saurait être présumée ; que, dès lors, les indemnités d’astreinte versées n’étaient pas dues et que leur paiement a entraîné un préjudice financier pour la commune ; que l’existence du service fait tout comme l’absence de démonstration de paiements d’indemnités à des agents non éligibles, ne sauraient ôter à une dépense son caractère indu ; qu’enfin, le moyen relatif à la dématérialisation de la paye est sans incidence sur la caractérisation de l’existence ou l’absence de préjudice ;

Attendu qu’il résulte de ce qui précède que la chambre régionale des comptes a commis une erreur de droit en jugeant que le manquement des comptables n’avait pas causé de préjudice à la commune de Théoule-sur-Mer ; que par suite, le moyen de l’appelant doit être accueilli et le jugement entrepris infirmé en tant qu’il a mis à la charge des comptables des sommes irrémissibles au titre de la charge n° 3 en raison de l’absence de préjudice présumé ;

Attendu que du fait de l’effet dévolutif de l’appel, il revient à la Cour de se prononcer sur les suites à donner à la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de Mme X et de M. Y;

Attendu que, compte tenu du caractère indu des paiements des indemnités d’astreinte, la commune a subi un préjudice financier ; qu’en conséquence, Mme X et M. Y sont constitués débiteurs envers la commune de Théoule-Sur-Mer respectivement à hauteur de 14 054,31 euros au titre de l’exercice 2010 et de 15 653,97 euros au titre de l’exercice 2011 assortis d’intérêts aux taux légal à compter du 10 juillet 2013, date de la notification du réquisitoire du procureur financier, premier acte de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables ;

Attendu qu’en application de l’article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, le juge des comptes doit se prononcer sur le respect du contrôle sélectif de la dépense qui constitue une cause de remise gracieuse totale du ministre au comptable ;

Attendu que Mme X a fait valoir au cours de la procédure de première instance qu’aucune disposition du CHD ne concernait le paiement des indemnités d’astreintes ; que l’examen du CHD de 2010 permet de confirmer cet élément ;

Attendu que le plan de contrôle hiérarchisé de la dépense de 2010 s’imposait en 2011 à M. Y ;

Attendu qu’en conséquence, les paiements des mandats litigieux sont intervenus dans un champ non couvert par le contrôle hiérarchisé de la dépense ;

Par ces motifs,

**DECIDE :**

**Article 1er** : Les moyens du procureur financier et de Mme X tendant à l’annulation du jugement de la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d’Azur n° 2014-0002 du 31 mars 2014 sont rejetés.

**Article 2**: Le jugement de la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d’Azur n° 2014-0002 du 31 mars 2014 est infirmé dans ses dispositions relatives aux charges 2 et 3 en ce qu’il ne retient pas l’existence d’un préjudice causé à la commune de Théoule-sur-Mer à raison des manquements dont Mme X et M. Y sont responsables.

**Article 3**: Mme X est constituée débitrice envers la commune de Théoule-sur-Mer à hauteur de 131 772,75 euros au titre de l’exercice 2010, cette somme portant intérêts au taux légal à compter du 10 juillet 2013 (charge n° 2).

**Article 4**: M. Y est constitué débiteur envers la commune de Théoule-sur-Mer à hauteur de 148 014,20 euros au titre de l’exercice 2011, cette somme portant intérêts au taux légal à compter du 10 juillet 2013 (charge n° 2).

**Article 5**: Les manquements de Mme X et M. Y sont intervenus dans un champ couvert par le plan de contrôle hiérarchisé de la dépense (charge n° 2).

**Article 6**- Mme X est constituée débitrice envers la commune de Théoule-sur-Mer à hauteur de 14 054,31 euros au titre de l’exercice 2010, cette somme portant intérêts au taux légal à compter du 10 juillet 2013 (charge n° 3).

**Article 7**- M. Y est constitué débiteur envers la commune de Théoule-sur-Mer à hauteur de 15 653,97 euros au titre de l’exercice 2011, cette somme portant intérêts au taux légal à compter du 10 juillet 2013 (charge n° 3).

**Article 8**: Les manquements de Mme X et M. Y sont intervenus dans un champ non couvert par le plan de contrôle hiérarchisé de la dépense (charge n° 3).

**Article 9**: Compte tenu des charges prononcées, il est sursis à la décharge de Mme X et de M. Y jusqu’à l’apurement des débets prononcés à leur encontre.

------------

Fait et jugé en la Cour des comptes, quatrième chambre, première section. Présents : M. Yves ROLLAND, conseiller maître, président de section, président de la formation, Mme Anne FROMENT-MEURICE, présidente de chambre maintenue en activité, MM. Gérard GANSER, Jean-Pierre LAFAURE, Jean-Yves BERTUCCI, conseillers maîtres, Mmes Laurence ENGEL et Isabelle LATOURNARIE-WILLEMS, conseillères maîtres.

En présence de Mme Annie LE BARON, greffière de séance.

|  |  |
| --- | --- |
| **Annie LE BARON**  **Greffière de séance** | **Yves ROLLAND**  **Président de séance** |

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. 142-16 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’Etat 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 par l’article R. 142-15-I du même code.