|  |  |
| --- | --- |
| QUATRIÈME CHAMBRE  **-------**  Première section  **-------**  Arrêt n° 72702  Audience publique du 10 septembre 2015  Prononcé du 15 octobre 2015 | CENTRE HOSPITALIER YVES LE FOLL A SAINT-BRIEUC (COTES-D’ARMOR)  Appel d’un jugement de la chambre régionale des comptes de Bretagne  Rapport n° 2015-245-0 |

République Française,

Au nom du peuple français,

La Cour,

Vu le réquisitoire n° 2013-163 du 25 novembre 2013 du procureur financier près la chambre régionale des comptes de Bretagne par lequel il a saisi ladite chambre en vue de mettre en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire de Mme X, comptable du centre hospitalier YVES LE FOLL à SAINT-BRIEUC pour l’exercice 2011 ;

Vu le jugement n° 2014-0004 du 13 juin 2014 qui a constitué Mme X débitrice des sommes de 174 460,48 € et de 206 388 € pour avoir payé à des agents des indemnités de permanence et d'astreinte sans décision individuelle d'attribution du directeur de l'établissement, en l’absence de base légale pour les premières et sur des bases de calcul erronées pour les secondes ;

Vu la requête, enregistrée le 19 août 2014 au greffe de la chambre régionale des comptes de Bretagne, par laquelle Mme X a élevé appel dudit jugement ;

Vu le réquisitoire du Procureur général près la Cour des comptes n° 2014-124 du 26 novembre 2014 transmettant la requête précitée à la Cour ;

Vu les pièces de la procédure suivie en première instance ;

Vu le code des juridictions financières (CJF) ;

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

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 du 23 février 1963 modifiée, dans sa rédaction issue de l’article 90 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificatives pour 2011 ;

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

Vu le rapport de M. Yves ROLLAND, conseiller maître ;

Vu les conclusions du Procureur général n° 533 du 2 septembre 2015 ;

Entendu, lors de l’audience publique de ce jour, M. ROLLAND, conseiller maître, en son rapport, M. Christian MICHAUT, avocat général, en les conclusions du ministère public ;

Entendu, en délibéré, M. Jean-Yves BERTUCCI, conseiller maître, en ses observations ;

**Sur la recevabilité de l’appel**

Attendu que la requête comporte un exposé des faits et des moyens ; qu’en revanche, elle ne contient pas de conclusions explicites exposant les prétentions que l’appelante soumet au juge d’appel, alors que l’article R. 242-17 du code des juridictions financières prévoit, en son alinéa 2, que « la requête doit contenir, à peine de nullité, l’exposé des faits et moyens, ainsi que les conclusions du requérant » ;

Attendu qu’en conséquence, le Procureur général conclut à l’irrecevabilité de la requête ; qu’il souligne que la bienveillance à l’égard des requérants dont la Cour a parfois fait preuve en la matière par le passé n’est désormais plus concevable dans le cadre procédural issu de la loi du 28 octobre 2008 ; qu’il ajoute qu’une telle bienveillance serait d’autant moins justifiée, en l’espèce, que la requête émane d’un comptable patent censé ne rien ignorer des règles de la comptabilité publique et de son régime de responsabilité personnelle et pécuniaire ; qu’il soutient enfin que, dans la présente requête, il ne serait pas toujours aisé de comprendre si l’appelante demande l’annulation ou l’infirmation du jugement et, dans ce dernier cas, si elle conteste l’existence d’un manquement ou seulement celle d’un préjudice ;

Attendu que le nouveau cadre procédural issu de la loi du 28 octobre 2008 n’a en rien modifié le principe suivant lequel tout juge d’appel doit statuer dans les limites de la requête dont il est saisi et l’application qu’en fait la Cour des comptes lorsqu’elle statue en appel ; que les comptables publics ne sont pas nécessairement mieux armés que d’autres requérants et leurs éventuels conseils pour rédiger des requêtes en appel et qu’il n’existe donc pas de motif légitime de leur réserver un sort particulier ; qu’en l’espèce, si la requête ne contient pas explicitement de conclusions, celles-ci se déduisent aisément des moyens présentés ; que l’un d’entre eux qui a trait à la motivation du jugement attaqué et au caractère contradictoire de la procédure sollicite implicitement l’annulation dudit jugement ; que les autres qui, sans discuter l’existence de manquements, contestent celle d’un préjudice financier en découlant et discutent l’appréciation portée par la chambre régionale des comptes sur le contrôle sélectif de la dépense applicable aux paiements incriminés, tendent donc, sur ces différents points, à l’infirmation du jugement attaqué ;

Attendu dès lors qu’en dépit de ses imperfections formelles, la requête soumet bien des prétentions sur lesquelles il appartient au juge d’appel de statuer ; qu’elle est donc recevable ;

***Sur la motivation du jugement entrepris***

Attendu que la requérante considère que le jugement est insuffisamment motivé en ce qu’il n’a pas pris en compte, selon elle, des réponses « précises et argumentées » de l’ordonnateur sur l’existence d’un éventuel préjudice financier subi par l’établissement du fait du manquement constitutif de la première charge ; qu’elle considère qu’en ne faisant référence qu’à sa seule réponse qui n’était « qu’un résumé en quelques lignes de l’exposé de l’ordonnateur, lequel était le seul en mesure d’expliciter le fonctionnement de ses services, (…) le jugement du 13 juin 2014 ne répond pas sur ce point aux argumentations qui ont été développées » ;

Attendu cependant que le document de l’ordonnateur auquel la requérante fait référence est en fait une réponse de l’ordonnateur aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes sur la gestion du centre hospitalier en date du 7 décembre 2013, soit dans le cadre de la procédure d’examen de la gestion dudit centre et non dans le cadre de la procédure juridictionnelle ; que dans le cours de cette dernière, l’ordonnateur n’a pas fourni d’observations avant le jugement entrepris ; qu’en conséquence, la chambre ne disposait que des observations de Mme X;

Attendu que l’article R. 242-10 du CJF précise que « le jugement, motivé, statue sur les propositions du rapporteur, les conclusions du ministère public et les observations des autres parties » ; que seule Mme X avait déposé des observations au cours de cette phase de la procédure ; que le jugement a présenté lesdites observations et les a discutées en faisant bien apparaître le sens de son argumentation ; que la requérante n’est donc pas fondée à invoquer une insuffisance de motivation qui, au cas d’espèce, aurait porté atteinte au caractère contradictoire de la procédure ;

Sur la première charge

Attendu que le jugement entrepris a constitué la requérante débitrice de la somme de 174 460,48 € pour avoir payé des indemnités de permanence à des infirmiers anesthésistes diplômés d'Etat, des conducteurs d'ambulance et des maîtres ouvriers, en l'absence de décision individuelle d'attribution et sans base légale, alors que le versement de cette indemnité avait été supprimé à compter du 1er janvier 2002 par le décret n° 2002-9 du 4 janvier 2002 tout en étant maintenu, à titre transitoire jusqu'au 31 décembre 2005, sous réserve de l'accord de l'agence régionale de l'hospitalisation ou de la direction départementale de l'action sanitaire et sociale, accord non sollicité en l’espèce par le centre hospitalier ;

Attendu que la requérante ne conteste pas le manquement qui lui est reproché, mais qu’elle relève, dans un premier temps, que les deux comptables qui l’ont précédée ont, comme elle, procédé pendant plus de cinq ans au paiement indu de cette indemnité alors qu’elle seule se voit reprocher un manquement ;

Attendu qu’en application de l’article R. 242-8 du CJF, le juge des comptes, y compris le juge d’appel, est lié par les griefs formulés par le réquisitoire introductif de son ministère public ; qu’au cas d’espèce, le réquisitoire du procureur financier n’a formulé de présomptions de charge que sur l’exercice 2011 au cours duquel Mme X a été le seul comptable en fonction ; que le moyen manque en droit ;

Attendu que la requérante invoque ensuite le fait que l’ordonnateur conteste l’existence d’un préjudice financier dès lors que l’arrêt du versement de cette indemnité s’est traduit, pour le centre hospitalier par un surcoût en raison de la nécessité de recruter du personnel supplémentaire ou de verser des heures supplémentaires au taux plein de nuit ;

Attendu que les indemnités litigieuses n’étaient juridiquement pas exigibles ; que le paiement par le comptable de ces indemnités qui n’étaient pas dues par l’établissement a causé un préjudice financier à ce dernier ;

Attendu qu’en application de l’article 37 du décret susvisé du 29 décembre 1962, « 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 » ;

Attendu que le préjudice financier mentionné à l’article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée est celui causé par le manquement du comptable ; qu’il est donc à déterminer par rapport à la situation où le comptable n’aurait pas manqué à ses obligations ; qu’au cas d’espèce, ce dernier avait l’obligation, en application de l’article 37 précité, de suspendre les paiements ; que par conséquent les arguments relatifs à un surcoût allégué que l’établissement aurait supporté ultérieurement pour continuer à assurer le fonctionnement des services de nuit à la suite de l’interruption du versement des indemnités de permanence, sont inopérants ;

Sur la seconde charge

Attendu que le jugement entrepris a constitué la requérante débitrice de la somme de 206 388 € pour avoir payé, à des personnels non médicaux, des indemnités d'astreinte selon le mode de calcul exceptionnel prévu par le décret n° 2003-507 du 11 juin 2003, en l'absence de décision du directeur de l'établissement ;

Attendu que la requérante ne conteste pas le manquement qui lui est reproché, mais qu’elle relève, dans un premier temps, que les deux comptables qui l’ont précédée ont, comme elle, procédé au paiement indu d’astreintes au même taux exceptionnel alors qu’elle seule se voit reprocher un manquement ;

Attendu qu’en application de l’article R. 242-8 du CJF, le juge des comptes, y compris le juge d’appel, est lié par les griefs formulés par le réquisitoire introductif de son ministère public ; qu’au cas d’espèce, le réquisitoire du procureur financier n’a formulé de présomptions de charge que sur l’exercice 2011 au cours duquel Mme X a été le seul comptable en fonction ; que le moyen manque en droit ;

Attendu que la requérante conteste ensuite le fait que le débet soit prononcé pour la totalité du montant des indemnités versées en 2011, alors que le service fait n'est pas contesté ce qui justifiait a minima une indemnisation sur la base du taux normal ;

Attendu que l’indemnisation d’astreintes peut, à titre exceptionnel dans un secteur d'activité et pour certaines catégories de personnels, être portée au tiers d’une somme déterminée en prenant pour base le traitement indiciaire brut annuel de l’agent concerné au moment de l’astreinte, lorsque le degré des contraintes de continuité de services mentionnées à l'article 20 du décret du 4 janvier 2004 est particulièrement élevé dans le secteur et pour les personnels concernés ; que, sinon, la compensation horaire est fixée au quart de la somme précitée ; que le manquement reproché à la comptable porte sur le fait de ne pas avoir suspendu le paiement de cette indemnité en l'absence de décision de l'ordonnateur fixant les modalités de calcul de l'indemnisation sur la base du taux d'un tiers plutôt qu'un quart des heures d'astreinte ;

Attendu que le service fait donnant droit à l’indemnisation des astreintes à hauteur du quart de la rémunération des agents concernés, le moyen de la requérante doit être admis ;

Attendu que c’est donc à tort que la chambre régionale des comptes a jugé que le manquement portait sur l’intégralité des indemnités d’astreinte versées, soit 206 388 € ; que la somme irrégulièrement payée se limite à la différence entre ce montant, liquidé sur la base d’un tiers de la rémunération des agents concernés et celui qui aurait dû l’être sur la base du quart de celle-ci, soit 20 071,28 € sur l’exercice 2011 ;

Attendu qu’il y a lieu par conséquent d’infirmer le jugement quant au montant mis à la charge de Mme X au titre de la seconde charge et de fixer le montant du débet à 20 071,28 euros ;

Sur l’existence d’un contrôle sélectif de la dépense

Attendu que, pour chacune des deux charges, le jugement entrepris a considéré que le contrôle de la paie devait être exhaustif jusqu’au 13 septembre 2011 et que la décision éventuelle de remise gracieuse de débet prise ultérieurement par le ministre chargé des finances devrait laisser à la charge de la comptable une somme au minimum égale au double de la somme plafond visée au paragraphe VI, alinéa 2 de l’article 60 de la loi du 23 février 1963 modifiée ;

Attendu que la requérante conteste l’appréciation de la chambre régionale, en soutenant que si le 13 septembre 2011 est la date d’envoi du courrier de la direction départementale des finances publiques validant la modification des conditions d’exercice du contrôle hiérarchisé des dépenses de personnel du centre hospitalier, cette décision faisait suite à sa proposition du 1er décembre2010 dont la direction départementale aurait accepté, ce dont témoigne le courrier du 13 septembre 2011, l’application dès le 13 janvier 2011 ;

Attendu que le Procureur général a considéré que cette contestation était à la fois irrecevable et infondée ; qu’il a, d’une part, estimé que l’appréciation que doit porter le juge des comptes, en vertu des nouvelles dispositions de l’article 60 de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963, introduites par la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011, sur le respect par le comptable des règles de contrôle sélectif de la dépense institué pour son poste, ne revêt pas un caractère juridictionnel et n’est donc pas susceptible d’être discutée en appel devant la Cour des comptes ; qu’il y a discerné un avis se rattachant à la procédure administrative qui conduit le cas échéant à l’octroi d’une remise gracieuse par le ministre des finances de tout ou partie du débet et donc un acte administratif qui pourrait être contesté devant le juge administratif de droit commun ; que le Procureur général a, d’autre part et sur le fond, rejoint l’appréciation de la chambre régionale des comptes en soulignant que le nouveau plan de contrôle proposé par le comptable n’avait été accepté par le comptable supérieur que le 13 septembre 2011 et que, quels que soient les termes du courrier transmis à cette date, cette approbation ne pouvait avoir de caractère rétroactif ;

Attendu que l’appréciation portée par le juge des comptes sur le respect par le comptable d’éventuelles règles de contrôle sélectif de la dépense instituées pour son poste avec l’accord de sa hiérarchie ne constitue pas un simple avis, mais bien une décision à caractère définitif du juge des comptes, inséparable de celle par laquelle ce dernier constate un manquement du comptable ayant entraîné un préjudice financier pour l’organisme public ; que cette décision qui lie ultérieurement le ministre chargé des finances si celui-ci est amené à se prononcer sur une demande de remise gracieuse du débet formulée par le comptable, présente ainsi un caractère juridictionnel et peut, dès lors, au même titre que le manquement ou le préjudice financier éventuellement causé par ce manquement, être discuté dans le cadre d’un appel formé contre le jugement d’une chambre régionale des comptes ;

Attendu que la décision par laquelle l’autorité hiérarchique de la requérante a approuvé un nouveau plan de contrôle prévoyant un contrôle par sondage des dépenses de personnel est datée du 13 septembre 2011 ; qu’antérieurement à cette date, et nonobstant la proposition formulée par la comptable dès le 1er décembre 2010, rien n’autorisait cette dernière à s’écarter d’un contrôle exhaustif de la paie, ainsi que l’a constaté à juste titre la chambre régionale des comptes dans le jugement attaqué ; que le moyen manque donc en fait ;

Par ces motifs,

DÉCIDE :

**Article 1er** – La requête de Mme X est recevable.

**Article 2** – Le jugement n° 2014-0004 du 13 juin 2014 de la chambre régionale des comptes de Bretagne qui a constitué Mme X, comptable du CENTRE HOSPITALIER YVES LE FOLL à SAINT-BRIEUC, débitrice de cet établissement, est infirmé quant au montant du débet prononcé au titre de la seconde charge.

**Article 3** – Au titre de cette seconde charge, Mme X est déclarée débitrice de la somme de 20 071,28 euros, augmentée des intérêts de droit calculés à compter du 11 décembre 2013, date de l’accusé de réception du réquisitoire par celle-ci.

**Article 4** – Les autres moyens de la requête sont rejetés.

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

Fait et jugé en la Cour des comptes, quatrième chambre, première section. Présents : M. Jean-Philippe VACHIA, président de chambre, 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** | **Jean-Philippe VACHIA**  **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’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 à l’article R. 142-15-I du même code.