

DOSSIER : Gestionnaires publics : les nouveaux enjeux du régime de responsabilité financière**Dossier publié à l'adresse** <https://www.lagazettedescommunes.com/1020512/la-justiciabilite-des-elus-locaux-devant-la-cour-des-comptes/>

DÉCRYPTAGE

La justiciabilité des élus locaux devant la Cour des comptes

Auteur associé | Actu juridique | Actualité Club finances | Analyses finances | Analyses juridiques | France | Publié le 23/01/2026

Les élus locaux sont, par principe, exclus du champ de la responsabilité financière des gestionnaires publics, normalement « réservée » aux agents. Pour autant, il existe cinq hypothèses qui peuvent conduire un élu local devant la 7^e chambre de la Cour des comptes pour répondre de ses fautes ou errements de gestion. Explications de Samuel Dyens, avocat associé au cabinet Goutal, Alibert et associés – Le Droit Autrement (GAA-LDA).



[1]

La non-justiciabilité de principe des élus locaux devant la Cour des comptes n'est pas une nouveauté liée à la mise en œuvre de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics ^[2]. Déjà, depuis 1948, ainsi que sous l'empire de la cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), les élus locaux faisaient partie des ordonnateurs exclus du champ d'application de la responsabilité en matière de finances publiques.

La justification traditionnellement retenue était que leur responsabilité étant d'abord politique, c'est sur ce terrain que leurs erreurs ou fautes devaient être sanctionnées par les électeurs, non par le juge financier. En vérité, on peut désormais douter de la pertinence d'une telle justification, en particulier depuis les lois de décentralisation qui ont investi les élus de responsabilités de gestion de politiques publiques particulièrement importantes, tant - socialement que financièrement.

Pour autant, le principe de l'exclusion des élus locaux de la compétence de la Cour des comptes a bel et bien été repris – avec celle d'autres responsables, tels les ministres – à l'article L.131-2 du code des juridictions financières ^[3] (CJF). Mais ce principe cède dans un certain nombre d'hypothèses limitativement définies dont les

élus locaux doivent être conscients. S'agissant d'exceptions, ces situations et les dispositions qui les régissent sont d'interprétation stricte. Mais le risque est bel et bien là !

Agissements en dehors des fonctions ou dans des fonctions ne constituant pas l'accessoire obligé des fonctions principales

La loi limite l'irresponsabilité des élus aux fautes commises dans l'exercice de leurs fonctions, ainsi que dans les cas où ils ont agi dans des fonctions qui, en raison de dispositions législatives ou réglementaires, sont « l'accessoire obligé de leur fonction principale ». A contrario, et l'exception était déjà présente sous la CDBF, les élus peuvent donc être renvoyés devant la Cour des comptes pour des fautes commises dans des fonctions qui ne sont pas l'accessoire obligé de leur fonction principale.

Que faut-il entendre par « accessoire obligé » des fonctions principales ? Pour que l'élu ne soit pas justiciable de la cour, il faut que les fonctions à l'occasion desquelles la faute a été commise s'inscrivent dans une obligation législative ou réglementaire. Si cela ne pose guère de problèmes pour les exécutifs de plein exercice (maire, président...), la situation des adjoints et des vice-présidents pose plus de questions. Par exemple, si un adjoint agit dans le cadre d'une délégation de fonctions confiée par le maire, en application de l'article L.2122-18 du code général des collectivités territoriales ^[4], il sera considéré comme non justiciable de la cour, car il aura agi dans le cadre d'une délégation confiée sur la base d'une obligation législative (art. L.2122-18 précité ^[4]), accessoire obligé de sa fonction élective.

En revanche, les fonctions exercées par un élu dans une entreprise publique locale, par exemple (SEM, SPL, Semop...), seront très fréquemment jugées comme ne constituant pas l'accessoire obligé de leur fonction élective principale, telles celles d'un maire par ailleurs PDG d'une SEM ou d'un vice-président dirigeant de SPL. Dans ces situations, aucune disposition législative ou réglementaire n'impose que ces élus soient désignés dirigeants de la SEM ou de la SPL ; ces fonctions ne peuvent donc être considérées comme l'accessoire obligé de leurs fonctions de maire ou de vice-président ; leur responsabilité peut donc être ici engagée.

Ainsi que l'indique la meilleure doctrine, « c'est au cas par cas qu'il convient de vérifier si une fonction est susceptible de constituer l'accessoire obligé d'une fonction élective, en fonction des textes qui régissent la gouvernance de la structure » ^{(1) [5]}. Ce qui renforce la nécessité de procéder à une identification préalable de ces situations, afin de sécuriser l'action des élus locaux.

Agissements ayant entraîné la condamnation d'une collectivité au règlement d'une astreinte pour inexécution d'une décision de justice (CJF, Art. L.131-14, 1° ^[6])

Dans cette hypothèse, l'élu est justiciable de la Cour des comptes au motif qu'il n'a pas mis à exécution, en tout ou partie, une décision de justice, ou que cette exécution a été jugée trop tardive. La collectivité est donc condamnée au versement d'une astreinte.

C'est ce qui a conduit la Cour, dans un arrêt du 31 mai 2023 ^[7], à condamner l'ancien maire de cette commune à 10 000 euros d'amende au motif des retards pris dans l'exécution de nombreuses décisions juridictionnelles relatives à la situation statutaire d'une agente de la ville, à la suite d'une décision de réintégration et de reconstitution de carrière décidée par le tribunal administratif de Bastia.

Manquement à l'obligation d'exécuter une décision de justice condamnant une collectivité au paiement d'une astreinte (CJF, ART. L.131-14, 2°)

Situation proche, mais distincte de la présente, l'hypothèse visée à l'article L.131-14, 2° du CJF ^[6] a pour but de sanctionner les élus locaux lorsqu'ils n'ont pas ordonné le paiement des sommes qu'ils devaient verser – au titre

de l'astreinte – à la suite d'une inexécution d'un ou de plusieurs jugements. Autrement posé, un élu peut être condamné parce qu'il n'a pas ou trop tardivement exécuté une décision de justice (art. L.131-14, 1^o [6]), ce qui a justifié que les juridictions compétentes (administrative ou judiciaire) l'aient condamné au paiement d'astreintes, qu'il n'a pas non plus acquittées (art. L.131-14, 2^o [6]). La décision précitée illustre parfaitement l'articulation de ces deux types de manquements, conduisant à la mise en cause de la responsabilité financière de l'ancien maire.

Plus récemment, la Cour des comptes a condamné le maire d'une commune de Nouvelle-Calédonie à une amende de 4 000 euros sur ce fondement (2) [8], en retenant comme circonstance aggravante le fait que ce même élu avait déjà fait l'objet d'une procédure similaire sous l'empire de la CDBF et qu'il devait donc, logiquement, connaître les risques d'une telle attitude...

Octroi, par intérêt personnel direct ou indirect, d'un avantage injustifié à autrui ou à soi-même, en réquisitionnant le comptable public (CJF, art. L.131-4 [9] et L.131-12 [10])

L'article L.131-4 du CJF [9] dispose expressément que les élus engagent leur responsabilité propre devant la Cour des comptes à l'occasion d'un ordre de réquisition qui les conduit à enfreindre « les dispositions de l'article L. 131-12 [11]. ». Ce dernier précise que « tout justiciable [...] qui, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, en méconnaissance de ses obligations et par intérêt personnel direct ou indirect, procure à une personne morale, à autrui, ou à lui-même, un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, est passible de sanctions ». Ainsi, l'infraction principale consiste à procurer un avantage injustifié par intérêt personnel direct ou indirect ; l'ordre de réquisition est le moyen juridique mobilisé pour commettre cette infraction.

Ainsi, par exemple, un président de conseil départemental (3) [12] a été poursuivi et condamné par la 7^e chambre pour avoir conclu un protocole transactionnel avec son ancienne directrice de cabinet, organisant la cessation négociée de ses fonctions et fixant le montant de l'indemnité transactionnelle à 70 000 euros. Devant l'absence de délibération du conseil départemental sur le principe et les éléments essentiels de cette transaction, la comptable publique avait refusé le paiement de cette somme. Un ordre de réquisition avait alors été signé par le président (ce qui justifie sa justiciabilité au titre de l'art. L.131-4 du CJF [9]). La 7^e chambre a prononcé une sanction, estimant que cet élu avait un intérêt personnel en raison de l'ancienneté des relations professionnelles entre lui et son ancienne directrice de cabinet, ainsi que sa volonté de préserver l'image de cette dernière, de même que celle du département et la sienne propre (4) [13].

Il en est allé de même pour le maire qui a, par intérêt personnel indirect, méconnu ses obligations, dès lors qu'il aurait mandaté le paiement de sommes injustifiées au bénéfice de son ancienne secrétaire de mairie, puis réquisitionné la comptable, d'une part, sans s'assurer « de la proratisation de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise et du complément indemnitaire annuel lors de la signature de l'état liquidatif des primes et indemnités conformément à la réglementation applicable et à la délibération du conseil municipal », et, d'autre part, en l'absence de disposition prévue par la commune permettant la monétisation de jours de compte épargne temps (5) [14].

Gestion de fait (CJF, art. L.131-15 [15])

Dernière hypothèse, beaucoup plus connue des élus locaux car très ancienne, leur responsabilité financière peut être engagée lorsqu'ils commettent une gestion de fait.

Cette dernière peut se définir comme le fait pour toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'immisce dans le maniement de fonds publics, qu'il s'agisse de l'encaissement de recettes, du paiement de dépenses ou de la conservation des fonds et valeurs.

Tel est l'objet de la décision « commune de Felleries » (6) ^[16], par laquelle la Cour des comptes a sanctionné l'encaissement, par une association, sans titre l'y habilitant, de recettes publiques tirées de la vente de produits dérivés du musée municipal, ainsi que de recettes issues de la tenue de manifestations dont l'organisation revenait à la ville.

POUR ALLER PLUS LOIN

- Gestionnaires publics : l'inexécution d'une décision de justice peut se retourner contre le maire
- Gestionnaires publics : relaxe pour le versement d'une prime de 13e mois