


AJ Collectivités Territoriales 2026 p.146

**Responsabilité financière des gestionnaires publics (RFGP)**

Chronique de jurisprudence (14 nov. 2024 - 14 nov. 2025)

Samuel Dyens, Avocat associé, Cabinet Goutal, Alibert & Associés - Le Droit Autrement (GAA-LDA), maître de conférences associé à l'université de Nîmes


**L'essentiel**

Après la publication de la première partie de cette deuxième édition de la chronique de jurisprudence financière <sup>(1)</sup>, la seconde partie concerne les infractions poursuivies et réprimées devant la septième chambre de la Cour des comptes (II), ainsi que les questions relatives à la procédure contentieuse et aux sanctions prononcées (III). S'agissant des infractions, certains traits marquants peuvent être relevés. D'une part, une place toujours importante - pour ne pas dire centrale - de l'infraction d'avantage injustifié de l'article L. 131-12 du code des juridictions financières (CJF), avec des précisions d'importance de la cour d'appel financière (CAF) sur les modalités d'appréciation de l'intérêt personnel, élément constitutif de l'infraction. D'autre part, l'infraction de l'article L. 131-13 du CJF (non-production des comptes/engagement des dépenses en méconnaissance des règles comptables ou sans délégation pour ce faire) a été massivement mobilisée dans la période d'analyse, rappelant l'obligation fondamentale de respect du régime juridique des délégations. Dans la période d'installation des nouveaux conseils municipaux et de leurs exécutifs, ce rappel sonne comme une mise en garde dans un domaine dans lequel le « on a toujours fait comme cela » règne en maître... De dernière part, la jurisprudence de la période confirme le retour des questions liées à la gestion de fait des deniers publics, déjà constaté dans les rapports d'observations des chambres régionales des comptes. C'est l'un des objectifs de cette seconde partie de la chronique de jurisprudence financière que d'attirer l'attention des gestionnaires publics sur ce point.

**Les infractions financières**

**Faute grave ayant causé un préjudice financier significatif / préjudice financier (CJF, art. L. 131-9)**

Principale innovation du régime de responsabilité financière mis en oeuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2023, l'infraction prévue et réprimée à l'article L. 131-9 du CJF a régulièrement été invoquée dans la période d'analyse de la présente chronique.

**Non-respect des règles essentielles de gestion des biens publics constitutif d'une faute grave** - Il ressort de la décision *AgroParisTech et DNID* <sup>(2)</sup>, que la Direction nationale d'interventions domaniales (DNID) a mis en vente en ligne du mobilier entreposé au château de Grignon, l'un des sites de l'école AgroParisTech. Sur les quarante lots de meubles mis à la vente, trente-six ont effectivement été vendus. La revente de certains de ces meubles a permis de découvrir leur intérêt public. Alors qu'à cette date, ces meubles étaient présentés comme de style Louis XVI, ils ont été reconnus comme authentiques et d'époque. Devant déterminer si ces agissements constituent la faute lourde visée à l'article L. 131-9 précité, la Cour des comptes relève que les ventes réalisées l'ont été en méconnaissance du droit de propriété de l'État, qu'elles ont eu lieu en violation du principe d'inaliénabilité du domaine public et qu'aucune décision de déclassement n'a jamais été prise. Dès lors, la Cour estimant que les manquements constatés, en amont de la procédure de vente par les

agents d'AgroParisTech, et lors de la vente par ces mêmes agents et ceux de la DNID en charge de ladite vente, « portent sur des règles essentielles en matière de gestion des biens d'intérêt historique et culturel de l'État », ils sont constitutifs d'une faute grave au sens des dispositions précitées <sup>(3)</sup>.


**Absence de préjudice - infraction non constituée** - Dans la décision n° S-2024-1604 <sup>(4)</sup>, la septième chambre devait déterminer si le fait pour une SCI d'avoir procédé à des cessions immobilières (ventes de parking) n'entrant pas dans son objet social constituait l'infraction de faute grave ayant constitué un préjudice financier significatif. C'est ce que soutenait le ministère public. La Cour des comptes contredit cette approche, en constatant, d'une part, qu'aucun élément ne lui a été présenté qui permettrait d'établir que les cessions se sont effectuées au-dessous du prix du marché, et d'autre part, que globalement, le prix de cession de l'ensemble des biens a, chaque année, été supérieur à leur valeur nette comptable. De sorte qu'à défaut de démonstration de l'existence d'un préjudice, l'infraction rappelée ci-dessus n'est pas constituée (§ 29-32).

**Modalités de calcul du préjudice financier significatif** - Dans sa décision *Département de l'Eure* <sup>(5)</sup>, la caisse d'allocations familiales (CAF) rappelle les principes qui président à la détermination de l'existence d'un préjudice financier significatif. Ainsi, « sans qu'il soit nécessaire d'établir le montant exact du préjudice financier éventuel, l'ordre de grandeur de ce préjudice doit être évalué avec une précision suffisante pour pouvoir ensuite être apprécié au regard des éléments financiers de l'entité ou du service concerné. Il appartient au juge de fonder sa décision sur les pièces apportées au cours de la procédure et contradictoirement discutées devant lui ».


**Application du mauvais bordereau de prix** - À la suite d'une « procédure adaptée », la commune d'Éguilles a conclu avec une entreprise, un marché de travaux d'une durée d'un an renouvelable trois fois, portant sur un montant minimum annuel de commande de 200 000 € HT, sans seuil maximum, sous forme d'accord-cadre avec émission de bons de commande. Ce marché a été attribué après négociations, à l'issue desquelles la société retenue a finalement consenti une remise de 28 % par rapport à son offre initiale. Le bordereau de prix revu en ce sens faisait partie des pièces contractuelles constituant le marché. Or, cette remise consentie n'a pas été appliquée dès les premiers paiements mais seulement à partir du soixante-quinzième, et ce, malgré la jonction au premier mandat du bordereau des prix unitaires (BPU) contractuel. L'entreprise a, en fait, calculé les prix en fonction du BPU de son offre initiale, proposé avant négociation. Par voie de conséquence, l'application erronée de ce BPU a entraîné nombre de surfacturations, à l'origine d'un surcoût important pour le budget de la collectivité. Cette irrégularité n'a pas été relevée par le comptable de la commune qui était en fonction au moment des faits, mais par son successeur, en 2020, soit près de deux ans après la survenance des premiers paiements litigieux. Alors que la situation a été postérieurement régularisée <sup>(6)</sup>, la Cour estime que « l'application de tarifs différents de ceux convenus a entraîné des paiements supérieurs à ceux-ci et, de ce fait, indus, et donc un préjudice financier immédiat pour la caisse de la commune » (§ 33). Par ailleurs, s'agissant de l'évaluation du caractère significatif du préjudice, le juge évalue la part de celui-ci qui correspond aux paiements indus directement imputables au premier comptable, soit 281 505 € TTC. Au regard tant du montant du budget de la commune, qui était de plus de 15 millions d'euros de dépenses totales que, spécifiquement, des dépenses d'équipement qui se sont élevées la même année à plus de 6 millions, la Cour estime que ce préjudice financier peut être considéré comme significatif et, partant, l'infraction de l'article L. 131-9 précité était constituée <sup>(7)</sup>.

**Défaut d'organisation et de diligences dans le recouvrement des impayés** - Dans la décision *Communauté de communes de Marana-Golo* <sup>(8)</sup>, la Cour a jugé qu'un certain nombre d'irrégularités avaient été commises. En premier lieu, a été constaté un défaut d'organisation de la chaîne de recouvrement entre l'ordonnateur et le comptable, en ce que notamment il leur revenait de « mettre en place une collaboration active en vue de favoriser le recouvrement » (§ 36). En second lieu, et spécifiquement pour les comptables publics successifs, la Cour relève un défaut de mise en oeuvre des moyens dont ils



disposaient afin d'assurer le recouvrement des recettes (§ 43). Les fautes établies, la Cour doit alors déterminer si elles présentent un caractère de gravité tel que l'infraction soit constituée. Pour juger qu'en l'espèce les fautes sont suffisamment graves, la Cour constate, en premier lieu, que les désordres dans le recouvrement sont systématiques, substantiels et répétés. En deuxième lieu, ces désordres représentent un enjeu financier important. En troisième lieu, les diverses alertes et la faiblesse du recouvrement n'ont pas suscité de réaction des personnes renvoyées devant la Cour. En quatrième et dernier lieu, les désordres dans le recouvrement ont porté atteinte à la politique publique de l'eau, notamment au regard de son financement et de la politique tarifaire. Pour l'ensemble de ces raisons, le juge retient la faute d'une particulière gravité à l'endroit des personnes renvoyées. Le préjudice financier retenu par la Cour s'élevant à 300 000 € au moins, il est considéré comme significatif. L'infraction est donc constituée.

**Conclusion délibérée de contrats entachés d'irrégularités** - Dans la décision *ECPAD*  (9) précitée, la chambre du contentieux devait, dans un premier temps, juger de la responsabilité de la directrice de l'établissement qui, malgré la connaissance des liens exacts entre un agent de la structure et un prestataire (liens maritaux), a tardé à mettre fin aux relations contractuelles entre l'Établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD) et ladite structure. La Cour estime que la directrice a manqué à ses obligations de surveillance et de contrôle, en ce qu'elle devait notamment contrôler l'usage qui était fait de la délégation qu'elle avait consentie (et sur la base de laquelle le contrat litigieux avait été conclu) et dont elle restait responsable. Dès lors, la Cour estime que la conclusion et l'exécution des contrats en cause - au demeurant entachés de prise illégale d'intérêts suivant un jugement du tribunal correctionnel de Paris - et porteurs de divers avantages indus constituent une infraction aux règles des recettes et des dépenses de l'ECPAD dont le manquement de la directrice au devoir de contrôle et de surveillance inhérent à ses fonctions a permis la commission. Cette décision permet d'insister fortement sur les obligations de contrôle et de surveillance s'imposant aux supérieurs hiérarchiques dans les agissements de leurs collaborateurs, renforcées ici par le fait que la directrice était l'autorité délégante, contrairement au droit des collectivités territoriales où seuls les exécutifs peuvent déléguer leur signature.


**Non-liquidation des pénalités de retard** - Mais l'importance de cette décision *ECPAD* tient - aussi - dans l'affirmation claire, nette et précise de la Cour formulée au paragraphe 51 : « l'absence de liquidation des pénalités de retard constitue une infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses »... Alors qu'il s'agit d'une « pratique » régulièrement constatée dans le monde territorial, souvent pour des motifs que les ordonnateurs jugeront « légitimes » (retards non imputables totalement au retardataire, connaissance antérieure de ce prestataire et de la qualité de ses prestations, situation économique fragile que l'on ne souhaite pas aggraver, etc.), et que des procédures permettant une exonération régulière existent, la décision *ECPAD* sonne comme une alerte générale. À n'en pas douter, les chambres régionales des comptes (CRC) vont renforcer leur contrôle sur la phase d'exécution des contrats publics afin de déceler - sans grande difficulté souvent - les situations dans lesquelles les pénalités auront été irrégulièrement omises. En l'espèce, le montant de ces pénalités s'élevant à 162 034 €, la Cour estime qu'il s'agit là d'un préjudice financier significatif.


**Règles d'exécution des recettes et des dépenses - notion** - Dans la décision *CDA de Lot-et-Garonne*  (10), la Cour donne une définition qui peut, en première analyse, apparaître... large. En effet, la Cour affirme que « la notion de règles d'exécution des recettes, des dépenses et de gestion des biens au sens de l'infraction prévue à l'article L. 131-9 du CJF ne vise pas seulement celles relatives à l'engagement, la liquidation ou l'ordonnancement de la dépense, mais également les dispositions législatives ou réglementaires édictant des prescriptions qui ne sont pas détachables d'une procédure d'exécution d'une dépense publique » (§ 29). Et d'en déduire que la construction d'une retenue d'eau sans disposer des autorisations nécessaires ni de la compétence d'y procéder au regard du principe de spécialité des établissements publics constitue une violation des règles relatives à l'exécution des dépenses publiques « au sens de l'infraction » visée à l'article L. 131-9 du CJF... Il conviendra d'être attentif à l'éventuelle réitération d'une telle interprétation par la septième chambre,


ainsi que par son appréciation le cas échéant par la cour d'appel financière.




**« Treizième mois » et absence d'infraction** - Dans une importante décision du 5 septembre 2025, *CDG 38* <sup>(11)</sup> précitée, le juge des comptes a eu à connaître une nouvelle fois <sup>(12)</sup> dans la période d'analyse du paiement d'une prime de fin d'année / « treizième mois ». Dans un premier temps, le juge financier rappelle le principe selon lequel « le maintien dérogatoire de primes et indemnités versées aux agents d'un centre départemental de gestion avant le 28 janvier 1984 est conditionné, d'une part, à l'inscription des montants correspondants dans le budget de l'organisme et, d'autre part, à l'existence d'une délibération de l'assemblée délibérante, antérieure au 28 janvier 1984, fixant les conditions d'attribution et le taux moyen de ces primes et indemnités » (§ 22). Si le premier critère fait rarement défaut, c'est souvent le second qui conduit à l'irrégularité. En l'espèce, la Cour constate qu'aucune délibération antérieure au 28 janvier 1984 n'a été produite pendant l'instruction, ni aucun élément de preuve susceptible de lui être substitué. Pour autant, contrairement aux décisions dans lesquelles elle est entrée en voie de condamnation, la Cour des comptes va analyser les faits de manière favorable aux personnes renvoyées. Ainsi, elle relève qu'existe une délibération du 13 février 1990, intitulée « budgétisation du 13<sup>e</sup> mois », pleinement exécutoire au moment des faits litigieux. Cette délibération a été appliquée depuis plus de trente ans, n'a fait l'objet d'aucune observation du contrôle de légalité, ni de la juridiction financière au titre de sa compétence de contrôle. La Cour en déduit, de manière assez originale il faut en convenir, que cette prime revêtait dès lors « toutes les apparences de la légalité », laissant présumer de l'existence de ce treizième mois avant la loi statutaire du 26 janvier 1984. Si l'on salue et l'on se félicite de l'usage de la technique du faisceau d'indices par le juge financier dans le cadre de cette approche *in concreto* de l'infraction, force est de constater qu'elle étonne dans une jurisprudence qui, jusqu'alors, était davantage marquée par un contrôle essentiellement formel des règles applicables. Probablement que les circonstances de l'espèce, et en particulier la bonne foi des dirigeants du CDG 38, qui ont abrogé sans délai la délibération litigieuse dès qu'ils ont été informés de son illégalité par la CRC, ont largement contribué à cette issue heureuse.


#### **Avantage injustifié (CJF, art. L. 131-12)**


**Versements irréguliers au bénéfice d'un agent public** - Dans la décision *Commune de Bantzenheim* <sup>(13)</sup>, le maire de la commune était renvoyé devant la Cour pour avoir, d'une part, versé l'intégralité du régime indemnitaire de la direction générale de la Santé (DGS) sans proratisation (alors que cette dernière faisait valoir ses droits à la retraite en début de mois), et d'autre part, accepté de monétiser le compte épargne-temps (CET) de cet agent alors qu'aucune délibération ne le permettait. Tout cela en réquisitionnant le comptable public, ceci expliquant la justiciabilité du maire. L'avantage injustifié s'élève à 12 415,91 € nets. Mais pour que l'infraction soit constituée, encore faut-il démontrer que le maire avait un intérêt personnel dans l'attribution dudit avantage. La Cour va considérer que le maire présentait effectivement un tel intérêt, en ce qu'il entretenait des relations professionnelles étroites depuis 2020 avec la DGS, et que, lui faisant entièrement confiance, il s'était désengagé d'une grande partie de ses prérogatives au profit de cette dernière. En conséquence, il a décidé l'octroi d'un avantage injustifié à sa proche collaboratrice « en s'en remettant totalement à l'appréciation de celle-ci » (§ 21). En vérité, cette motivation n'emporte pas la conviction. Nous ne voyons pas en quoi le fait d'avoir laissé la DGS occuper un espace dans la gouvernance de la commune qui n'était pas le sien justifierait l'existence d'un intérêt personnel du maire dans l'attribution irrégulière de l'avantage financier. Cette approche de la notion d'intérêt personnel, à bien des égards similaire à celle de l'intérêt quelconque développé en son temps par le juge pénal, apparaît trop artificielle, voire superficielle pour valablement constituer le critère de l'infraction visée et réprimée à l'article L. 131-12 précité.

**Versement irrégulier d'une prime de fin d'année** - Dans la décision *Commune de Richwiller* <sup>(14)</sup>, c'est le versement d'une prime de fin d'année litigieuse qui a justifié le renvoi du maire de la commune devant la septième chambre. En l'espèce, si le premier ordre de réquisition édicté par le maire n'était accompagné d'aucune pièce justificative, le second

l'était d'une délibération de 1997 qui, certes, faisait référence à une prime de fin d'année, mais n'indiquait ni les conditions d'attribution ni le taux moyen des indemnités versées. La Cour considère que la base légale du versement de la prime n'était pas établie. Vient alors la question de l'intérêt personnel du maire à verser irrégulièrement cette prime. La Cour estime l'intérêt personnel du maire constitué par un intérêt moral qu'il aurait eu de s'éviter des tensions avec son personnel s'il n'avait pas versé la prime habituelle. D'où le « choix délibéré » du maire de réquisitionner deux années consécutivement le comptable public. Ici aussi, en vérité, cette motivation ne convainc pas, notamment par un défaut d'analyse *in concreto* de la situation. Ce d'autant qu'il ne s'agit pas d'une analyse isolée mais d'une véritable ligne jurisprudentielle, puisqu'elle a été reprise quasiment à l'identique dans la décision *Saint-Louis Agglomération* (§ 33)  (15). Et elle n'a pas convaincu la CAF non plus.

**Versement irrégulier d'une prime de fin d'année - intérêt personnel - notion** - Saisie en appel de la décision *Commune de Richwiller*, la CAF  (16) a délivré une analyse de la notion d'intérêt personnel sensiblement différente de celle de la septième chambre. C'est à une analyse *in concreto* précise à laquelle s'est livrée la CAF, posant à l'occasion un certain nombre de principes essentiels du nouveau régime de responsabilité. Ainsi, en premier lieu, de manière limpide, est affirmé le principe selon lequel « l'existence d'un intérêt personnel direct ou indirect poursuivi par le gestionnaire public ne saurait se déduire du seul manquement de celui-ci à ses obligations législatives ou réglementaires, ni du seul fait que sa décision aurait pu ne pas être en tout point conforme aux meilleures règles de gestion ou qu'elle aurait conduit à méconnaître un objectif d'intérêt général » (§ 12). Autrement posé, le manquement à une règle de gestion comptable ou de nature juridique ne caractérise pas en *lui-même* (nous soulignons) l'existence d'un intérêt personnel. On peut méconnaître une règle sans y avoir un intérêt personnel. En second lieu, la CAF envisage chaque argument retenu par la septième chambre. Ainsi, le prétendu objectif du maire consistant à éviter des tensions avec le personnel, outre qu'il n'est étayé par aucun élément du dossier, ne suffit pas en lui-même à établir un intérêt personnel. De même que ce dernier ne semble pas avoir des relations d'une intensité particulière avec tel ou tel bénéficiaire qui aurait pu caractériser un intérêt privé. Quant à l'intérêt électoral évoqué par la chambre du contentieux, il ne saurait être caractérisé du seul fait que « 11 des 28 bénéficiaires » de la prime de fin d'année étaient électeurs de la commune. Dès lors, la CAF conclut en l'absence d'intérêt personnel du maire et, partant, en l'absence de constitution de l'infraction, l'un de ses éléments constitutifs faisant clairement défaut. On ne peut qu'adhérer à cette méthode d'interprétation développée par la CAF, plus proche de la posture du juge administratif  (17) que de celle - pour l'heure - du juge pénal  (18).

**Absence d'intérêt personnel - infraction non constituée** - Dans la décision *ECPAD*  (19) précitée, la septième chambre relaxe la directrice de l'établissement qui, certes, avait négligé son obligation de contrôle sur ses collaborateurs et notamment de l'usage de la délégation qu'elle leur avait consentie, conduisant à la conclusion de contrats caractérisés par l'existence d'un conflit d'intérêts, mais ne détenait aucun intérêt personnel direct ou indirect (§ 40).

**Paiement sur la base de contrats irréguliers - absence de préjudice** - Dans la décision *CDA de Lot-et-Garonne*  (20), le juge financier a eu à connaître de trois situations dans lesquelles l'article L. 131-12 du CJF a été invoqué par le ministère public. C'est en premier lieu le cas pour des contrats qui ont été conclus « sans réelle mise en concurrence et en l'absence de délibération spécifique et formalisée préalable du bureau de la CDA » (§ 54), ainsi que pour des subventions versées à une association - présidée par le vice-président de la chambre d'agriculture - qui correspondaient en réalité à l'achat de prestations. Si la méconnaissance des règles de la commande publique était évidente, la Cour n'entre toutefois pas en voie de condamnation car elle ne relève l'existence d'aucun préjudice, les sommes acquittées sur des bases juridiques irrégulières n'en étaient pas moins dues (§ 59).

**Versement d'aides pécuniaires et en nature - infraction constituée** - En deuxième lieu, la chambre départementale d'agriculture (CDA) de Lot-et-Garonne avait décidé d'une part du don de vaches en soutien aux éleveurs du département

et, d'autre part, d'une aide financière poursuivant le même objectif. Devant s'interroger sur la constitution de l'infraction visée à l'article L. 131-12, la Cour des comptes rappelle sa grille d'analyse en la matière. Ainsi, pour que l'infraction soit constituée, il faut cumulativement établir la méconnaissance de ses obligations par la personne ayant octroyé l'avantage (1), le caractère injustifié de cet avantage (2), l'existence d'un préjudice pour l'organisme concerné (3) et l'existence d'un intérêt personnel direct ou indirect pour la personne qui a octroyé l'avantage (4) (21). Ainsi il ressort, d'une part, que la chambre d'agriculture n'a ni respecté le code de la commande publique pour l'achat des bovins, ni respecté le principe de spécialité qui ne lui permettait pas de mettre en oeuvre un dispositif d'aides financières (1). D'autre part, les aides financières ou en nature étant illégales, elles constituent un avantage injustifié pour leurs bénéficiaires (2). Par ailleurs, le préjudice de la chambre d'agriculture (296 813,46 €) est établi du seul fait que les paiements et aides attribués avaient un objet illicite (3). Enfin, l'intérêt personnel du président ainsi que du trésorier était caractérisé en raison de leur appartenance « à la même communauté professionnelle, unis autour d'intérêts et d'objectifs communs » (4). La Cour en conclut à la constitution de l'infraction. Nous attirons toutefois l'attention - une nouvelle fois, on s'en excuse - sur le critère de l'intérêt personnel. Il nous semble - indépendamment des faits de l'espèce sur lesquels nous ne nous prononçons pas - que la seule appartenance à une même communauté professionnelle est assez (trop ?) large et peut conduire à une approche superficielle de la notion d'intérêt personnel. Ce d'autant qu'une telle approche, si elle devait être systématisée, poserait de nombreuses difficultés à l'ensemble des organismes consulaires par exemple (chambres de commerce et d'industrie, chambres des métiers, chambres d'agriculture bien entendu), car elle pourrait conduire à considérer que le principe même de ces structures (des professionnels oeuvrant dans l'intérêt des professionnels et de l'intérêt général) est structurellement constitutif d'un conflit d'intérêts, bloquant ainsi potentiellement le fonctionnement et, partant, l'existence de ces structures.

**Recrutement d'un membre de la famille du président - infraction non constituée** - En troisième et dernier lieu, la Cour a dû juger si le recrutement par le président de la chambre d'agriculture de son fils en qualité de « comptable » était constitutif ou non de l'infraction de l'article L. 131-12. Appliquant la grille ci-dessus rappelée, la septième chambre estime que le président n'a pas respecté son obligation de prévenir et faire cesser la situation de conflit d'intérêts dans laquelle il se trouvait dans le cadre du recrutement de son fils (critère 1). Par ailleurs, et pour précisément cette situation de conflit d'intérêts, le président avait bien un intérêt personnel direct (critère 4). En revanche, la Cour estime que « le fait d'avoir octroyé irrégulièrement un avantage à autrui ne suffit pas, à lui seul, à établir que cet avantage ne serait pas justifié » (§ 152). Au cas d'espèce, la Cour en déduit que même si le recrutement de M. B. est irrégulier, le versement des rémunérations à son profit n'en était pas moins dû, aucun élément dans le dossier n'établissant que lesdites rémunérations étaient manifestement excessives au regard du travail accompli par l'intéressé. L'infraction n'est donc pas ici caractérisée.

### **Engagement de la dépense / Production des comptes (CJF, art. L. 131-13)**

La période d'analyse est marquée par un nombre conséquent de décisions dans lesquelles le régime des délégations a été questionné. La non-production des comptes l'a été dans une moindre mesure (22).

**Décision excédant la délégation de son auteur (oui)** - Dans la décision *SAEM Marseille Habitat et SCI PROTIS Développement* (23), la Cour a jugé que l'avenant au contrat de travail de la directrice consistant à lui faire assurer, en plus de sa fonction de directrice exécutive, 55 % de la fonction de directrice de la gestion locative constituait une convention réglementée. Dès lors, cet acte excédait les pouvoirs généraux qu'elle détenait *ès qualités* et aurait dû être soumise à l'autorisation préalable du conseil d'administration de Marseille Habitat. À défaut, la signature de ce contrat constitue un engagement de dépenses sans en avoir le pouvoir (§ 47).

**Décisions excédant la délégation de son auteur (oui)** - Dans la décision *Fondation Assistance aux animaux* (24), la Cour

devait statuer sur la légalité, au regard de l'article L. 131-13 du CJF, de plusieurs décisions prises par la présidente et le directeur de la fondation. Il s'agissait, d'une part, d'acquisitions immobilières, d'autre part, de travaux engagés sur les propriétés de la fondation et, de dernière part, sur la signature d'un contrat dit de « lobbying et stratégie ». Dans les trois situations, la Cour des comptes a estimé que l'infraction visée à l'article L. 131-13 précité était constituée. Dans le premier cas, la Cour estime que certaines des décisions d'acquisition excédaient la notion d'affaires courantes, et auraient donc dû justifier une consultation du bureau ou du conseil d'administration. Dans les deux autres cas, c'est l'absence pure et simple de délégation qui est établie, et l'infraction en suivant.

**Décisions sans délégation de son auteur (oui)** - Dans la décision *Association Laval Mayenne Technopole* (25), la Cour a condamné le directeur d'une association pour avoir signé, sans délégation valable pour ce faire, quatorze contrats de travail et contrats d'apprentissage, pour un montant supérieur à 250 000 €. De même qu'il avait procédé à l'engagement de nombreuses dépenses pour l'acquisition de biens et de services pour un montant supérieur de 430 000 €. La Cour entre logiquement en voie de condamnation. C'est la même situation que la Cour a sanctionnée dans la décision *Régie golfe du Morbihan Vannes Tourisme* (26).

**Décisions excédant la délégation de son auteur (oui)** - Dans la décision *Commune de Provin* (27), c'est un directeur général des services (DGS) qui est sanctionné au motif qu'il avait, dans un premier temps, engagé la commune pour des dépenses excédant sa délégation, puis dans un second temps, engagé des dépenses sans délégation. Cette décision est l'occasion de rappeler deux éléments essentiels du régime juridique des délégations, utiles de rappeler alors que s'annoncent les élections municipales. D'une part, il faut rédiger avec soin et précision les arrêtés de délégations de signature. C'est une condition de la légalité devant le juge administratif des décisions prises par le délégataire et de préservation de sa responsabilité financière devant la Cour des comptes. En l'espèce, la Cour relève que les montants de la délégation du DGS ne précisaient pas s'ils devaient être entendus hors taxe ou toutes taxes comprises. Ce qui change substantiellement la capacité du délégataire à signer. Ce d'autant que le juge ici précise qu'« en l'absence de précision, le respect des seuils prévus par une délégation de signature s'apprécie au regard du montant toutes taxes comprises des engagements pris » (§ 12). D'autre part, la décision commentée est l'occasion de rappeler que les délégations « tombent » lorsque le maire est élu. Et cela que le nouveau maire soit un nouveau venu ou qu'il soit l'ancien réélu. En l'espèce, à la suite des élections de mai 2020, l'ancien maire avait été réélu, mais aucune délégation n'avait été réattribuée au DGS, celle qu'il détenait avant les élections de 2020 étant devenue caduque.

**Non-production fautive des comptes (oui)** - Dans la décision *CMCAS de La Réunion* (28), la Cour est venue rappeler l'importance qui s'attache à la bonne production des comptes. Parfois accusée de développer une approche purement formaliste et procédurale de l'infraction visée, la Cour rappelle judicieusement que « les règles de production des comptes ne relèvent pas d'un pur formalisme, mais doivent notamment permettre la bonne appréciation, par les instances de gouvernance, de la santé financière d'un organisme, qu'il soit public ou privé » (§ 37). Et de juger que cette obligation de transparence a été largement méconnue à la caisse mutuelle complémentaire et d'action sociale (CMCAS) de La Réunion. En effet, la Cour relève d'une part que les retards de production des comptes ont été répétés et significatifs (d'une durée minimum de dix mois), d'autre part que l'absence d'approbation des comptes des exercices 2019 et 2020 n'ont pas permis à l'expert-comptable de valider les comptes et enfin que l'assemblée générale de la caisse n'a approuvé les rapports financiers des exercices 2016 à 2020 qu'en 2023.

**Non-production fautive des comptes (oui)** - Dans la décision *Chambre départementale d'agriculture de Lot-et-Garonne* précitée, la septième chambre estime que l'infraction visée à l'article L. 131-13, 1° du CJF est constituée, en ce que, d'une part, le coût de la construction de la retenue d'eau litigieuse n'apparaît ni au résultat de la chambre, ni à son bilan, d'autre part que les inventaires physiques 2021 et 2023 ne comprennent pas de mention de ladite retenue, par ailleurs qu'aucune

provision pour gros entretien n'a été comptabilisée et, de dernière part, que l'annexe des comptes financiers 2029 et 2020 est vierge. Toutefois, ainsi qu'on le constate, il n'y avait pas à proprement parler une absence totale de production des comptes. Pour pouvoir entrer en voie de condamnation, la Cour indique que les comptes de la CDA ne peuvent être considérés comme « sincères, fiables et donnant une image fidèle de son patrimoine, de sa situation financière et de son résultat ». Et d'en déduire « qu'un compte tenu et présenté qui ne correspond pas à ces exigences de qualité, qui constituent des principes généraux des finances publiques s'appliquant à tous les comptes, quels qu'ils soient, et à toute personne morale de droit public, doit être considéré comme non produit » (§ 102).

### **Inexécution fautive d'une décision de justice (CJF, art. L. 131-14)**

Trois décisions concernent très directement cette infraction, dans des termes similaires. Il s'agit des décisions précitées *Commune de Morne-à-l'Eau* (29), *Commune de Poindimié* (30) et de l'inévitable *Chambre départementale d'agriculture de Lot-et-Garonne* (31). Point intéressant à relever dans la décision *Commune de Morne-à-l'Eau*, c'est que la Cour estime qu'au-delà des condamnations pécuniaires, « c'est le fond même des décisions de justice qui n'a pas été respecté par la commune », donnant ainsi une dimension fondamentale à une infraction qui, là aussi, pourrait apparaître « seulement » formelle.

### **Gestion de fait (CJF, art. L. 131-15)**


Aussi bien dans les rapports des chambres régionales des comptes que dans la jurisprudence de la Cour des comptes, une recrudescence des dossiers de gestion de fait est clairement perceptible.

**Gestion de fait par une personne morale (oui)** - Dans la décision *Commune de Saint-Ouen-sur-Seine* (32), la Cour rappelle que la procédure de gestion de fait permet de saisir toutes les personnes ayant contribué à la mise en place de la gestion de fait, même si elles n'ont pas directement manipulé de deniers publics. Celles-ci peuvent être déclarées comptables de fait si elles ont participé, fût-ce indirectement, aux irrégularités financières, ou si elles les ont facilitées, par leur inaction, ou même tolérées. S'en déduit la différence entre comptable de fait de brève main (manipulation directe et irrégulière des fonds) et comptable de longue main (pas de manipulation directe des fonds). Le statut de personne morale de droit privé - ici la société prestataire de services - n'est pas un obstacle à sa condamnation conjointe et solidaire pour gestion de fait, à côté de son dirigeant et du maire de la commune.



**Gestion de fait de brève main et de longue main (oui)** - La distinction est reprise dans la décision *Chambre départementale d'agriculture de Lot-et-Garonne* (33), pour sanctionner le président et l'agent de la chambre exerçant les fonctions de comptable interne, par ailleurs fils du président. Cet agent a émis des ordres de paiement sans respecter la délégation de signature qui lui avait été accordée par l'agent comptable, puis sans délégation lorsque ce dernier lui a retiré. Il s'est ainsi prévalu d'une compétence qu'il n'avait pas. Il a donc extrait de manière irrégulière des fonds de la caisse du comptable public, agissant ainsi comme un comptable de fait de brève main. S'agissant du président de la chambre d'agriculture, en demandant à son fils, comptable interne, de prendre en charge des dépenses malgré le refus du comptable public, il doit être regardé comme « l'organisateur de ce montage visant à remettre en cause le principe de séparation entre ordonnateurs et comptables » (§ 143), et partant, comme un comptable de fait de longue main.

**Gestion de fait - nature des deniers manipulés (non)** - Dans la décision *Hôpital de pédiatrie et de rééducation de Bullion* (34), la Cour estime qu'aucune gestion de fait n'a été commise en l'espèce, en raison du caractère purement privé des fonds qui ont été manipulés par l'association chargée de percevoir des fonds destinés au financement du projet d'une « Maison

des familles », lieu d'hébergement moderne et confortable destiné à compenser la fermeture pour raisons de sécurité des chambres d'hébergement des parents d'enfants hospitalisés. Ainsi que le constate la Cour, « les recettes collectées par l'association "X" proviennent pour l'essentiel de dons de personnes privées, physiques ou morales, qui les destinaient exclusivement à l'association pour la réalisation de son objet social ». De sorte qu'ils ne constituaient pas des deniers publics. L'absence de gestion de fait s'en déduit.

**Gestion de fait - nature des deniers manipulés (non)** - C'est la même solution à laquelle aboutit la Cour des comptes dans la décision *SEM Liger*  (35). En l'espèce, la Cour constate, d'une part, que la SEM Liger exerce ses activités pour son compte propre et non pour le compte de la commune qui n'a pas été à l'initiative du projet, et que d'autre part, le réseau de distribution de chaleur qu'elle a créé est un réseau privé. L'activité de la SEM ne pouvant donc pas être qualifiée de service public, la Cour en déduit que « les recettes qu'elle tire de son activité n'ont pas le caractère de deniers publics et leur maniement n'entre pas dans le champ des fonctions réservées au comptable public » (§ 29).

### Procédure et sanctions




**QPC - modalités de calcul des sanctions financières - différence de traitement injustifiée (oui)** - C'est par une décision du 6 février 2025  (36) que la Cour de comptes a saisi le Conseil constitutionnel, dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), relative à la conformité à la Constitution de l'article L. 131-17 du CJF. Ces dispositions déterminent le montant maximal de l'amende susceptible d'être prononcée par la Cour des comptes, en le fixant par référence à la rémunération annuelle de la personne condamnée, à l'exception des justiciables qui ne perçoivent pas un traitement ou un salaire, pour lesquels le plafond dépend de « la rémunération annuelle correspondant à l'échelon le plus élevé afférent à l'emploi de directeur d'administration centrale ». Deux mis en cause alléguaient que cette différence de traitement était injustifiée, et donc que ces dispositions, qui sont applicables au litige et n'ont pas déjà été déclarées conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel, méconnaîtraient le principe d'égalité devant la loi répressive qui découle de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Dans sa décision du 18 juillet 2025  (37), le Conseil constitutionnel a censuré ces dispositions, en considérant que, pour une même infraction, le plafond de la sanction encourue est soit proportionnel à la rémunération perçue par le justiciable, soit fixe. Dès lors, ces dispositions instaurent une différence de traitement entre les justiciables, selon qu'ils perçoivent ou non une rémunération ayant le caractère d'un traitement ou d'un salaire. Et même si le législateur a entendu assurer l'effectivité de la répression des infractions aux règles de responsabilité financière, en ce compris lorsqu'elles sont commises par des personnes ne percevant pas une rémunération ayant le caractère d'un traitement ou d'un salaire, « un tel motif n'est pas de nature à justifier que ces personnes, poursuivies pour des infractions identiques à celles des autres justiciables, soient soumises, à la différence de ces derniers, à un plafond d'amende fixe et dépourvu de tout lien avec leurs capacités financières » (§ 13). En conséquence, la disposition contestée est contraire à la Constitution. La difficulté avec cette décision, c'est que la déclaration d'inconstitutionnalité intervenant à compter de la date de publication de la décision, conduisant à un vide juridique s'agissant des sanctions infligées dans ce cadre aux mis en cause ne percevant pas un traitement ou un salaire...  
*To be continued!*


#### Mots clés :





**FINANCES LOCALES** \* Juridiction financière \* Contrôle des comptes publics \* Responsabilité des gestionnaires publics \* Comptable public \* Infraction \* Faute grave ayant entraîné un préjudice financier significatif \* Ordonnateur

(1) S. Dyens, Responsabilité financière des gestionnaires publics - Chronique de jurisprudence - 1<sup>re</sup> partie, AJCT 2026. 86 .

- (2) C. comptes, 19 déc. 2024, n° S-2024-1571, *Institut des sciences et industries du vivant et de l'environnement (AgroParisTech) - Direction nationale d'interventions domaniales (DNID) - Vente du mobilier du château de Grignon*, AJDA 2025. 541 , chron. N. Péhau et L. Vergallo .
- (3) Décision confirmée sur la culpabilité, mais réformée sur le quantum de la sanction ; CAF, 7 oct. 2025, n° 2025-05.
- (4) C. comptes, 23 déc. 2024, n° S-2024-1604, *SAEM Marseille Habitat et SCI PROTIS Développement*, préc.
- (5) CAF, 6 févr. 2025, n° 2025-01, *Dpt de l'Eure*, AJDA 2025. 541 , chron. N. Péhau et L. Vergallo  CAF, 6 févr. 2025, n° 2025-01, préc., § 16.
- (6) V. *supra*, différence cause exonératoire / circonstance atténuante.
- (7) C. comptes, 13 mai 2025, n° S-2025-0647, *Cne d'Eguilles*, AJDA 2025. 1277 , chron. N. Péhau et L. Vergallo .
- (8) C. comptes, 24 juin 2025, n° S-2025-0910, *Communauté de communes de Marana-Golo*.
- (9) C. comptes, 1<sup>er</sup> juill. 2025, n° S-2025-0944, préc.
- (10) C. comptes, 16 oct. 2025, n° S-2025-1664, *CDA de Lot-et-Garonne*.
- (11) C. comptes, 5 sept. 2025, n° S-2025-1360, AJFP 2026. 107, obs. A. Camus .
- (12) C. comptes, 16 déc. 2024, *Cne de Richwiller*, préc. ; C. comptes, 24 mars 2025, *Saint-Louis Agglomération*, préc.
- (13) C. comptes, 14 nov. 2024, n° S-2024-1396, *Cne de Bantzenheim*, AJDA 2025. 1744 , chron. N. Péhau et L. Vergallo .
- (14) C. comptes, 16 déc. 2024, n° S-2024-1528, *Cne de Richwiller (Haut-Rhin)*.
- (15) C. comptes, 24 mars 2025, n° S-2025-0381, *Saint-Louis Agglomération*.

- (16) CAF, 20 juin 2025, n° CAF-2024-03, *Cne de Richwiller (Haut-Rhin)*, AJFP 2025. 651 , note A. Camus .
- (17) S. Dyens, Un conflit d'intérêts ne se décrète pas, AJCT 2024. 566 .
- (18) S. Dyens, La prévention des conflits d'intérêts après la loi 3DS, AJCT 2022. 253 .
- (19) C. comptes, 1<sup>er</sup> juill. 2025, n° S-2025-0944, *Établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD)*, préc.
- (20) C. comptes, 16 oct. 2025, n° S-2025-1664, *CDA de Lot-et-Garonne*.
- (21) S. Dyens, Responsabilité financière des gestionnaires publics - Chronique de jurisprudence - 1<sup>re</sup> partie, AJCT 2026. 86 .
- (22) Cour d'appel financière, 16 avr. 2025, n° 2025-03, *M. Y. c/ Régie Gazélec de Péronne*, AJDA 2025. 745  ; *ibid.* 1277 , chron. N. Péhau et L. Vergallo .
- (23) C. comptes, 23 déc. 2024, n° S-2024-1604, *Sté anonyme d'économie mixte Marseille Habitat et Sté civile immobilière Protis Développement*, préc.
- (24) C. comptes, 8 janv. 2025, n° S-2024-1612, *Fondation Assistance aux animaux*, AJDA 2025. 1744 , chron. N. Péhau et L. Vergallo  ; JA 2025, n° 712, p. 11, obs. S. Damarey .
- (25) C. compte, 22 juill. 2025, n° S-2025-1040, Assoc. Laval Mayenne Technopole.
- (26) C. comptes, 2 sept. 2025, n° S-2025-1208, *Régie Golfe du Morbihan Vannes Tourisme*, AJDA 2025. 2198 , chron. N. Péhau et Galaad Defontaine  ; AJCT 2026. 44, obs. F. Haas .
- (27) C. comptes, 22 juill. 2025, n° S-2025-1041, *Cne de Provin*, AJDA 2025. 1744 , chron. N. Péhau et L. Vergallo  ; AJCT 2025. 653, obs. P. Jacquemoire .
- (28) C. comptes, 10 avr. 2025, n° S-2025-0533, Caisse Mutuelle Complémentaire et d'Action Sociale de La Réunion (CMCAS de La Réunion).


(29) C. comptes, 8 juill. 2025, n° S-2025-0978, *Cne de Morne-à-l'eau*, AJDA 2025. 1312 .



(30) C. comptes, 2 sept. 2025, n° S-2025-1195, *Cne de Poindimié*, AJDA 2025. 2198 , chron. N. Péhau et Galaad Defontaine  ; AJCT 2025. 592 , obs. C. Pierucci .

(31) C. comptes, 16 oct. 2025, n° S-2025-1664, *CDA de Lot-et-Garonne*.

(32) C. comptes, 14 nov. 2024, n° S-2024-1392.

(33) C. comptes, 16 oct. 2025, n° S-2025-1664, *CDA de Lot-et-Garonne*.

(34) C. comptes, 17 avr. 2025, n° S-2025-0624, JA 2025, n° 719, p. 10, obs. S. Damarey .

(35) C. comptes, 17 oct. 2025, n° S-2025-1542, AJCT 2025. 645 , obs. A. Le Brun .

(36) C. comptes, 6 févr. 2025, n° S-2025-0088, *Chambre d'agriculture de Loir-et-Cher*.

(37) Cons. const. 18 juill. 2025, n° 2025-1148 QPC , AJDA 2025. 1398  ; D. 2025. 1341 .