CONCOURS INTERNE DE COLONEL DE SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS

SESSION 2026

Note d'analyse et de propositions à partir d'un dossier portant sur le droit public
et permettant de mettre en évidence une problématique
et éventuellement proposer des solutions possibles

EPREUVE n°3

Durée : 4 h
Coefficient 2.

SUJET :

Depuis une réforme de mars 2022, le régime de responsabilité financière des gestionnaires publics a considérablement évolué, fragilisant l'ensemble des acteurs publics.

Le directeur vous confie l'élaboration d'une note, à l'appui des documents du dossier et de vos connaissances personnelles, où vous aborderez, d'une part, le régime applicable aux ordonnateurs depuis la réforme de 2022, d'autre part, la position de la Cour des comptes, à la lecture de ses différentes décisions, et enfin, les risques qui en découlent pour le SDIS.

DOCUMENTS JOINTS

Document n° 1	Commande publique - Qui a peur de la responsabilité des gestionnaires publics ? - Repère par Jérôme DIETENHOEFFER Contrats et Marchés publics n° 10, Octobre 2025, repère 9	**Pages 3 à 4**
Document n° 2	RÉFORME DE LA RESPONSABILITÉ DES GESTIONNAIRES PUBLICS : TOUS CONCERNÉS ? Par Jean-Christophe Moreau (Chargé de maîtrise des risques financiers – Académie d'Aix-Marseille) – LinKedin 2025	**Pages 5 à 8**
Document n° 3	Vous êtes gestionnaire public ? Agissez en responsabilité et en confiance ! Plaquette Ministère de l'Economie, des Finances et de la Souveraineté Industrielle et Numérique – juillet 2022	**Pages 9 à 10**
Document n° 4	Webinaire - La responsabilité des gestionnaires publics : 2 ans après la réforme - Cabinet d'avocats ASEA - Maître Gabriel DECAUDAVEINE 06/03/2025	**Pages 11 à 22**
Document n° 5	Cour des comptes - ARRÊTS, AVIS ET COMMUNICATIONS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES - Nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics - 3 mai 2024 – Chambre du contentieux. – Arrêt no S-2024-0715. – Département de l'Eure	**Pages 23 à 31**
Document n° 6	Cour des comptes - ARRÊTS, AVIS ET COMMUNICATIONS DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES - Nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics - 14 novembre 2024 – Chambre du contentieux. – Arrêt no S-2024-1396. – Commune de Bantzenheim (Haut-Rhin)	**Pages 32 à 37**
Document n°7	SDIS63 – délibération du conseil d'administration – 30 06 2023 – adoption du règlement budgétaire et financier au 01 01 2024 – extrait	**Pages 38 à 41**

NOTA :

- 2 points seront retirés au total de la note sur 20 si la copie contient plus de 10 fautes d'orthographe ou de syntaxe.
- **Les candidats ne doivent porter aucun signe distinctif sur les copies** : pas de signature ou nom, grade, même fictifs.
- Les épreuves sont d'une durée limitée. Aucun brouillon ne sera accepté, la gestion du temps faisant partie intégrante des épreuves.
- Lorsque les renvois et annotations en bas d'une page ou à la fin d'un document ne sont pas joints au sujet, c'est qu'ils ne sont pas indispensables.

DOCUMENT N°1

Commande publique - Qui a peur de la responsabilité des gestionnaires publics ? - Repère par Jérôme DIETENHOEFFER

Contrats et Marchés publics n° 10, Octobre 2025, repère 9

Qui a peur de la responsabilité des gestionnaires publics ?

Repère par Jérôme DIETENHOEFFER sous-directeur, affaires juridiques de l'énergie et des transports, direction des affaires juridiques, ministères de la transition écologique et des territoires

Note 1 Le premier semestre 2025 a été l'occasion d'une remise en cause du nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics par le syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales et l'association France urbaine.

La critique a tout d'abord été suscitée par la jurisprudence du Conseil d'État faisant obstacle à ce que les employeurs publics accordent la protection fonctionnelle à leurs agents lorsqu'ils sont mis en cause sur ce fondement *(CE, 29 janv. 2025, n° 497840 : Lebon T. ; JCP A 2025, act. 71, C. Friedrich)*.

La Haute Juridiction considère en effet que les poursuites devant les juridictions financières ne sont assimilables ni à des poursuites pénales ni à la responsabilité civile au sens du Code général de la fonction publique. La prise en charge des frais d'avocat est donc exclue.

Par une circulaire du 17 avril 2025, le Premier ministre a certes précisé les formes et modalités du soutien susceptible d'être apporté aux agents mis en cause devant la Cour des comptes, lequel peut notamment inclure l'accès aux archives du service, un appui juridique ou encore la préparation d'auditions. Il n'en reste pas moins que cette modeste protection reste subordonnée à la correcte organisation du service et au bon vouloir de son chef.

Plus généralement, ces critiques ont conduit la procureure générale près la Cour des comptes, Mme Véronique Hamayon, à publier plusieurs tribunes et chroniques en défense de ce dispositif *(V. not. : V. Hamayon, Responsabilité financière des gestionnaires publics : protéger l'ordre public financier local, garantir les droits des gestionnaires locaux : BJCL, juin 2025, chron. 2)*.

Elle y souligne que le Parquet financier joue un rôle essentiel en matière d'opportunité des poursuites, qu'il entend exercer avec discernement. Et de rappeler que les juridictions financières sont ainsi fréquemment amenées à formuler, dans leurs rapports d'observations, des rappels à la règle sans aucune suite contentieuse.

De fait, environ un tiers des déférés reçus par le Parquet donneraient lieu à un classement sans suite. D'utiles exemples de classements, notamment en présence de régularisations spontanées, permettent d'ailleurs de mieux appréhender la doctrine du Parquet financier.

Au-delà, le nouveau régime, tel qu'il résulte de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 interprétée par la Cour des comptes et la cour d'appel financière, ne semble pas faire peser un risque excessif sur les ordonnateurs et, parmi eux, sur les acheteurs publics.

Parmi l'éventail des poursuites, l'infraction principale, définie à l'article L. 131-9 du Code des juridictions financières, vise ainsi l'agent qui, par une violation des règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens de la collectivité, a commis une faute grave ayant entraîné un préjudice financier significatif. Or, force est de constater que ce nouveau régime n'est pas plus strict que celui antérieurement défini à l'article L. 313-4 du même code.

Le nouveau régime de responsabilité financière ne semble pas faire peser un risque excessif sur les acheteurs publics.

Les violations susceptibles d'être sanctionnées sont sensiblement les mêmes qu'auparavant. En matière de commande publique, sont ainsi visées les règles de passation et d'exécution des contrats. Et, sous l'empire de l'ancien comme du nouveau régime, ces règles peuvent être tant légales ou réglementaires qu'internes à l'Administration *(V. en dernier lieu : C. comptes, 11 mai 2023, n° 2023-0604, Sté Alpexpo : Contrats-Marchés publ. 2023, comm. 245, note J. Dietenhoeffer ; ~~JCP A 2023, 2210~~, note S. Damarey)*.

Certes, la jurisprudence la plus récente pourrait faire craindre un excès de sévérité, notamment lorsque la Cour affirme avec force que l'absence de liquidation des pénalités de retard constitue une infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses *(C. comptes, 10 juin 2025, n° S-2025-0944, ECPAD, pt 51)*.

Mais, outre que le raisonnement apparaît justifié dès lors qu'un tel abandon pourrait, dans certains cas, constituer une libéralité, le risque encouru semble d'autant plus faible que deux conditions doivent encore être remplies pour que la juridiction financière entre en voie de condamnation.

En premier lieu, la faute doit présenter une gravité suffisante, en tenant compte notamment de manquements persistants *(C. comptes, 7 oct. 2024, n° S-2024-1305, Cne Sainte-Eulalie-en-Born : Lebon, p. 77 ; JCP A 2024, 2339, S. Damarey)*, de l'absence de supervision exercée par un supérieur hiérarchique *(C. comptes, 10 juin 2025, n° S-2025-0944, ECPAD)* ou encore du caractère significatif du préjudice *(CAF, 6 févr. 2025, n° 2025-01, Dpt l'Eure : AJDA 2025, p. 541)*.

En deuxième lieu, et surtout, il appartient au Parquet financier d'établir que l'irrégularité a causé un préjudice financier significatif. Les premières décisions de la Cour des comptes et de la cour d'appel financière sont venues préciser cette notion dans un sens favorable au justiciable.

Ainsi, pour qu'il soit regardé comme significatif, le préjudice doit tout d'abord être certain. Cette démonstration est particulièrement délicate lorsque le manquement affecte l'accès à la commande publique, faute en particulier de pouvoir se fonder sur une comparaison avec d'autres marchés ou commandes *(C. comptes, 21 juin 2024, n° S-2024-0793)*.

Mais, même certain, le préjudice doit encore être suffisamment élevé au regard de l'enveloppe budgétaire ou de la catégorie de dépense *(CAF, 6 févr. 2025, n° 2025-01, Dpt l'Eure : JCP A 2025, 2103, S. Damarey ; AJDA 2025, p. 541, chron. N. Péhau et L. Vergallo)*. Autrement dit, le préjudice résultant de la passation ou de l'exécution d'un marché isolé sera bien souvent insignifiant au regard d'un budget de fonctionnement ou d'investissement.

Dans ces conditions, les craintes exprimées semblent excessives.

Si l'on se rappelle que l'activité de la Cour de discipline budgétaire et financière était largement consacrée aux irrégularités en lien avec la commande publique, il n'est cependant pas sûr que cette relative clémence soit aussi bienvenue que les critiques semblent l'imaginer.

Le délit de favoritisme, pourtant critiqué, conserve donc son acuité.

En effet, le nouveau régime a été conçu avec l'idée qu'il y aurait *« entre la sanction managériale et la sanction pénale une place pour la sanction juridictionnelle des fautes graves commises par les gestionnaires publics » (rapp. établi par J. Bassères et M. Pacaud, p. 16)*.

En témoigne d'ailleurs la circulaire du 30 juin 2023 sur les relations entre l'autorité judiciaire et les juridictions financières qui tend notamment, dans le contexte de la réforme, à renforcer ce dialogue entre juridictions financières et pénales afin d'apporter la réponse la plus opportune à chaque manquement.

De ce point de vue, la difficulté pour le juge financier à sanctionner les manquements au droit de la commande public contraste avec la vitalité du délit de favoritisme. De fait, en un peu plus de 30 ans d'existence, ce délit et son interprétation par le juge pénal – qu'il s'agisse de son caractère non intentionnel ou de son application même en dehors des procédures formalisées *(Cass. crim., 29 nov. 2023, n° 23-82.673 : JurisData n° 2023-024299 ; Dr. pén. 2024, comm. 24, obs. Ph. Conte)* – ont attiré de nombreuses critiques, parfois appuyées par des exemples d'application déroutants.

Le rapport remis au Premier ministre le 13 mars 2025 par Christian Vigouroux formule ainsi, parmi les pistes de sécurisation de l'action des autorités publiques, plusieurs propositions d'évolution. Sont notamment envisagées l'introduction d'une exonération au bénéfice des élus et agents agissant en vue de la réalisation d'un objectif d'intérêt général impérieux ou encore la réaffirmation de l'élément intentionnel du délit, en exigeant la démonstration, soit d'un avantage injustifié délibérément octroyé, soit d'un manquement délibéré au droit de la commande publique.

La nature ayant horreur du vide, et la société ayant le droit de demander des comptes à tout agent public de son administration, la dialectique semble loin d'être achevée et il n'est pas exclu que les évolutions préconisées s'accompagnent d'un renforcement du contrôle de la commande publique par le juge financier.

Mots clés : Commande publique. - Responsabilité du gestionnaire public.

Note 1 *Les propos exprimés n'engagent que leur auteur et non le service auquel il appartient.*

© LexisNexis SA

DOCUMENT N°2

RÉFORME DE LA RESPONSABILITÉ DES GESTIONNAIRES PUBLICS : TOUS CONCERNÉS ?

Par Jean-Christophe Moreau (Chargé de maîtrise des risques financiers – Académie d'Aix-Marseille)

Deux ans après son entrée en vigueur (1er janvier 2023), un premier bilan s'impose concernant le **nouveau régime juridictionnel unifié de responsabilité des gestionnaires publics** (RGP) en matière de contrôle interne financier.

Succédant au régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, **ce nouveau régime répressif** – présenté comme un « contentieux de l'exemplarité » par la Cour des comptes – **entend responsabiliser l'ensemble des acteurs de la dépense publique**, tant dans le périmètre des comptables que dans celui des ordonnateurs. **Sont visées les fautes personnelles de gestion les plus graves, désormais passibles de peines d'amendes plafonnées à 6 mois de traitement.**

Les infractions incriminées aux articles L. 131-9 est suivants du code des juridictions financières (CJF) peuvent être classées en quatre catégories[1] :

- Les infractions budgétaires et comptables (défaut de production des comptes, non-respect des règles en matière de contrôle budgétaire, engagement de dépenses sans en avoir le pouvoir, gestion de fait)
- L'octroi d'un avantage injustifié
- Les fautes graves ayant entraîné un préjudice financier significatif
- Les manquements ou obstructions à l'exécution des décisions de justice et du mandatement d'office

La présente note se propose de faire le point sur les catégories de personnels concernés dans les services déconcentrés de l'État, sur les possibles causes exonératoires de responsabilité, sur l'absence de protection fonctionnelle en cas de poursuite sur le fondement de la RGP, et, enfin, sur les conséquences de la réforme en matière de contrôle interne.

I. LES PERSONNELS CONCERNÉS

Désormais **tout fonctionnaire ou agent civil de l'État impliqué dans l'exécution des recettes et des dépenses est justiciable de la Cour des comptes**, qu'il exerce dans le périmètre du comptable ou de l'ordonnateur (Art. L.131-1 du Code des juridictions financières).

[1] Nous reprenons ici la classification adoptée par la Cour des comptes dans son rapport « Ministère public près les juridictions financières. Missions & Chiffres 2023-2024 » Septembre 2024, p. 14.

Contrairement à ce que laissait présager la présentation initiale du Ministère de l'économie, **le nouveau régime a vocation à s'appliquer aux responsables en titre comme aux agents dits d'exécution** : il ne concerne donc pas uniquement le « haut de la chaîne » administrative.

Stéphanie Damarey, professeur de droit public, l'a exprimé sans ambages :

> *« Chacun des acteurs de la chaîne d'exécution des opérations de dépenses et recettes peut être rendu responsable des infractions financières susceptibles d'être sanctionnées par la Cour des comptes. Ce point apparaissait entendu dès les débuts de la réforme, la lecture des dispositions laissait clairement supposer que personne ne pouvait s'estimer à l'abri d'une action possible devant le juge financier. Loin de l'optimisme (confinant au déni) avec lequel la réforme avait été présentée aux comptables publics[2]. »*

La Cour des comptes a confirmé dans sa jurisprudence que la notion de responsabilité du gestionnaire public se fondait sur des critères fonctionnels plutôt que strictement hiérarchiques. Comme l'a précisé Nicolas Groper, avocat général près la Cour des comptes : « il n'y a pas de règle automatique, tout dépend du cas d'espèce, du comportement de chacun mesuré à l'aune des obligations qui lui incombent personnellement »[3].

Dans l'arrêt *Département de l'Eure* (récemment confirmé en Cour d'appel financière), elle a sanctionné l'adjoint du payeur départemental (comptable) et l'adjoint du directeur financier du département (ordonnateur) pour les défaillances de contrôle ayant conduit au paiement de fausses factures dans le cadre d'une escroquerie organisée.

De façon plus significative encore dans l'arrêt *Centre hospitalier Sainte-Marie à Marie-Galante* – dans le cadre d'inexécution de décisions de justice ayant provoqué le paiement d'astreintes – la Cour des comptes a retenu la responsabilité d'une attachée d'administration alors qu'elle n'avait pas qualité d'ordonnateur et n'exerçait aucune mission de direction. Cependant la Haute juridiction a estimé que, même si elle avait agi sous la responsabilité et la surveillance des deux directeurs successifs du centre hospitalier, l'attachée aurait dû « alerter la direction sur les conséquences prévisibles de l'inaction de l'établissement » « en raison des responsabilités inhérentes à son grade et aux fonctions [de suivi des dossiers contentieux] qu'elle exerçait dans l'établissement ».

Loin de se borner à désigner dans un organigramme le responsable en titre en cas d'infraction, **la Cour des comptes cherche à identifier dans la chaîne financière l'ensemble des acteurs ayant joué un rôle personnel déterminant dans la commission de l'infraction**, dès lors qu'ils ne peuvent revendiquer une cause exonératoire de responsabilité. Pour prendre la mesure des investigations en la matière, il suffit de renvoyer à l'arrêt *Vente du mobilier du château de Grignon* qui témoigne de cette volonté de responsabiliser l'ensemble des acteurs concernés, en identifiant la « contribution déterminante » de chacun dans la commission de l'infraction financière.

---

[2] DAMAREY Stéphanie, La recherche de l'imputabilité des infractions financières : entre déni et réalité jurisprudentielle ; Dalloz Actu Étudiant, billet du 27 mai 2024.

[3] Cour des comptes / INSP, Colloque « Gestionnaires publics : quelle responsabilité financière ? », Deuxième table ronde, 23 novembre 2023

II. LES CAUSES EXONÉRATOIRES DE RESPONSABILITÉ

Hormis l'existence d'un ordre écrit d'un membre du gouvernement, l'article L. 131-5 du Code des juridictions financières prévoit expressément que **l'agent ayant agi « conformément aux instructions préalables de son supérieur hiérarchique et d'une personne habilitée n'est passible d'aucune sanction** ». En pareille hypothèse « la responsabilité du supérieur hiérarchique ou de la personne habilitée se substitue (…) à la sienne. »

U**n agent ne peut donc être tenu personnellement responsable des fautes commises dans le cadre d'une opération conforme aux directives de sa hiérarchie**. L'instruction préalable du supérieur hiérarchique peut être écrite ou orale : le cas échéant, l'agent devra apporter la preuve par tous moyens de son existence. À titre d'exemple, dans l'affaire précitée *Département de l'Eure*, le gestionnaire ayant créé dans Chorus le « tiers fournisseur » frauduleux n'a pas été mis en cause : on en déduit que la Cour des comptes, de façon implicite, n'a pas jugé opportun de mettre en cause sa responsabilité personnelle dès lors que sa hiérarchie, dûment informée de son action, ne lui avait adressé ni mise en garde spécifique ni contre-ordre.

Cependant, cette cause exonératoire ne peut être invoquée « dans le cas où l'instruction donnée est manifestement illégale et de nature à compromettre gravement un intérêt public ». La capacité à apprécier le caractère « manifestement illégal » d'une instruction est examinée *in concreto*, en fonction du degré de connaissances juridiques imposées par les missions exercées par l'agent. Ainsi un responsable des marchés publics ne peut exciper d'une pression ministérielle pour justifier ses manquements aux règles de la commande publique (cf. Cour de Discipline Budgétaire et Financière, arrêt COP 21).

III. RGP & PROTECTION FONCTIONNELLE

Depuis la note n° 360/24/SG du 02 avril 2024 du Secrétariat Général du Gouvernement – confirmée par le Conseil d'État dans un arrêt de principe du 29 janvier 2025 – les fonctionnaires justiciables de la Cour des comptes ne peuvent bénéficier de la protection fonctionnelle pour les motifs suivants :

> *« Les poursuites devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes (…) peuvent difficilement être assimilées à des « attaques » au sens de l'article L. 134-5 du code général de la fonction publique qui vise à protéger le « fonctionnaire victime » alors que dans le cas d'une mise en cause au titre d'une infraction financière c'est le « fonctionnaire coupable » qui est concerné par des poursuites engagées dans la grande majorité par des autorités publiques.*
>
> *(…) Par suite, une demande d'octroi de la protection fonctionnelle présentée à l'occasion d'une procédure engagée par [la Cour de comptes] doit légalement être refusée au motif que ce cas de figure n'est pas prévu par les dispositions légales en vigueur ni couvert par le principe général du droit reconnu par le Conseil d'État, sans même avoir à s'interroger sur l'existence ou non d'une faute personnelle de l'agent mis en cause. »*

Concrètement, l'agent mis en cause dans le cadre du nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics ne peut donc prétendre à la prise en charge de ses frais de justice par son administration.

Néanmoins la note précitée prévoit que :

> *« Dans les cas où la défense de l'agent mis en cause rejoint l'intérêt du service lui-même, il paraît très opportun que l'administration mobilise des ressources internes pour lui prêter assistance (conseil juridique, fourniture d'informations, recherche dans les archives papier ou numériques, préparation aux auditions, etc.) et organise à ce titre avec les agents mis en cause des points réguliers. »*

IV. LE CONTRÔLE INTERNE FINANCIER : UN DEVOIR DE VIGILANCE À LA CHARGE DES REPONSABLES HIÉRARCHIQUES

L'instauration d'un contrôle interne financier efficient fait partie intégrante des devoirs d'organisation, de surveillance et de contrôle incombant au responsable hiérarchique dans l'organisation de son service. Cette obligation a été rappelée par la Cour des comptes dans nombre d'arrêts visant un défaut de vigilance caractérisé par l'insuffisance des mesures de contrôle : *Département de l'Eure* (défaut de contrôle des créances), *Régie Métropolitaine PARCUB* (défaut de contrôle des régies), *Vente du mobilier du château de Grignon* (défaut d'opérations d'inventaire ayant entraîné une violation du principe d'inaliénabilité des biens appartenant au domaine public), *Commune de Bantzhenheim* (inexistence du contrôle sur les éléments de rémunération), etc.

Aussi est-il de l'intérêt personnel de chaque responsable hiérarchique de veiller à la mise en place et/ou l'actualisation des dispositifs identifiés par l'*arrêté du 18 décembre 2018* (organigrammes fonctionnels nominatifs, cartographie des risques, plan d'action, etc.), lesquels ont pour but d'éviter la survenance « des risques susceptibles de compromettre l'atteinte des objectifs de soutenabilité et de qualité des comptabilités ».

Enfin, une importance accrue doit encore être accordée par les responsables des processus financiers pour lesquels un contrôle de supervision obligatoire doit être formalisé dans l'applicatif national AGIR, dans la mesure où ces contrôles sont désormais transmis automatiquement à la Cour des comptes.

DOCUMENT N°3

Que faire pour s'y préparer ?

Contrôle interne et maîtrise des risques

La réforme conduit à un **recentrage des contrôles sur les enjeux significatifs** et incite les agents publics à **maîtriser le fonctionnement de leurs activités.**

Sous l'impulsion de la direction, chaque agent ou chaque structure doit pouvoir **identifier les risques** ou les situations anormales afin de pouvoir **les mettre sous contrôle** et assurer la **robustesse des processus.**

Pour cela :

- Faire un **état des lieux** des procédures et des moyens ;
- Identifier les **risques** principaux qui pourraient menacer l'atteinte des objectifs et avoir des conséquences financières ;
- Identifier les **actions de prévention** à mettre en œuvre pour réduire les fragilités ;
- Réaliser des **contrôles** pour sécuriser l'activité ;
- Mettre en place une gouvernance pour suivre et améliorer progressivement la maîtrise des risques.

À retenir :

Entrée en vigueur du nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics à partir du 1er janvier 2023.

Quelles sont les ressources à votre disposition ?

Direction du budget
Direction générale des Finances publiques

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE
Liberté Égalité Fraternité

Pour être accompagné :

- Contactez le **référent contrôle interne financier (CIF)** de votre structure ;
- Demandez l'appui de la **direction du budget**, de la **direction générale des Finances publiques** et de leurs **réseaux respectifs** notamment :
  - votre contrôleur budgétaire ;
  - votre contrôleur économique et financier ;
  - votre comptable ;
  - votre conseiller aux décideurs locaux pour les collectivités locales.

Pour plus de renseignements :

Consultez les ressources documentaires sur :

- Vie-publique.fr
- Budget.gouv.fr
- Ccomptes.fr

Vous êtes gestionnaire public ?

Agissez en responsabilité et en confiance !

Etat, établissements publics, collectivités locales, organismes de sécurité sociale, hôpitaux, associations, fondations…

Découvrez comment la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics vous concerne.



Juillet 2022

La réforme de la responsabilité des gestionnaires publics

Qu'est-ce que c'est ?

ACTUELLEMENT

Deux régimes d'engagement de la responsabilité financière distinguant :

- Tous les agents des services publics, en particulier **les ordonnateurs**, justiciables devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) ;
- **Les comptables** soumis à une responsabilité personnelle et pécuniaire au premier euro devant la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes.

Des limites partagées : le dispositif actuel de responsabilité, daté, n'est plus adapté au fonctionnement de la chaîne financière et freine sa modernisation.

À PARTIR DU 1er JANVIER 2023

Le régime spécifique des comptables disparaît, mise en place d'**un régime d'engagement unifié de la responsabilité financière des gestionnaires publics,** recentré sur des fautes graves, un préjudice financier significatif et des garanties renforcées de procédure.

Une réforme majeure du système d'engagement de la responsabilité financière des gestionnaires publics initiée par la loi de finances pour 2022 et traduite par l'ordonnance du 23 mars 2022.

Qui est concerné par la réforme ?

Tous les agents publics (ordonnateurs et comptables), fonctionnaires, contractuels, agents de droit privé exerçant une mission de service public, à l'exclusion des ministres et des élus locaux.

Les **responsables en titre** seront principalement concernés plutôt que les agents dont l'action se limite à appliquer les directives ou à suivre les instructions.

Par exemple :

- *Secrétaire général, Directeur d'administration centrale, Directeur d'administration territoriale de l'Etat*
- *Ambassadeur, Préfet, Sous-préfet*
- *Dirigeant d'établissement public*
- *Directeur de caisse de sécurité sociale*
- *Président d'université*
- *Directeur d'hôpital*
- *Directeur général des services d'une collectivité locale*
- *Président d'association*
- *Chef de service, Sous-directeur*

Les métiers concernés :

Tous les métiers de la gestion publique mais aussi ceux de la conduite des politiques publiques.

Quelles sont vos responsabilités ?

Le nouveau régime sanctionne :

- Les **fautes graves** ayant causé un **préjudice financier significatif** par le **non-respect des règles d'exécution des recettes et des dépenses ou de la gestion des biens publics :** *Attribution injustifiée de subventions, non-respect de la chaîne de la dépense, défaut de service fait…*
- D'autres infractions comme la **faute de gestion applicable uniquement aux organismes à caractère industriel et commercial**, **l'octroi d'un avantage injustifié**, **l'inexécution d'une décision de justice**, la **gestion de fait** (*maniement non autorisé de deniers publics*).
- Le **non-respect de certaines règles structurantes de la dépense publique** : *Défaut de qualité d'ordonnateur, défaut de saisine du contrôleur budgétaire…*

Peines d'amendes pouvant aller jusqu'à :

- 6 mois de rémunération pour les fautes graves ;
- 1 mois pour les infractions formelles.

Elles seront prononcées par une juridiction unifiée relevant de la Cour des comptes, de manière individualisée et proportionnée à la gravité des faits reprochés, à la réitération des pratiques prohibées, à l'importance du préjudice et à la qualité du dispositif de contrôle interne et de maîtrise des risques.

DOCUMENT N°4

WEBINAIRE

6 MARS 2025

La responsabilité des gestionnaires publics : 2 ans après la réforme

Cabinet d'avocats ASEA

Maître Gabriel DECAUDAVEINE





Etat du droit antérieur à la réforme de la responsabilité financière des gestionnaires publics (RFGP)

POURSUITES DES GESTIONNAIRES PUBLICS DEVANT DEUX JURIDICTIONS DISTINCTES :

- La cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) pour les ordonnateurs et les comptables publics ne relevant pas d'une collectivité territoriale ;

- Les chambres régionales des comptes (CRC) pour les comptables publics des collectivités territoriales.

CRITIQUES FAITES À CE SYSTÈME :

- La responsabilité des gestionnaires publics était marquée par une excessive sévérité (responsabilité sur leurs propres deniers) et trop lourde au plan procédural, de sorte qu'elle n'était que rarement mise en œuvre ;

- Faculté de relèvement de la responsabilité personnelle du comptable public variablement mise en œuvre en cas d'irrégularité vénielle.

Contenu de la réforme de la RFGP

Sources : décret n° 2022-1604 du 22 décembre 2022 ; ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022

Entrée en vigueur : 1er janvier 2023

La réforme tend à unifier le régime de responsabilité des gestionnaires publics sur les plans :

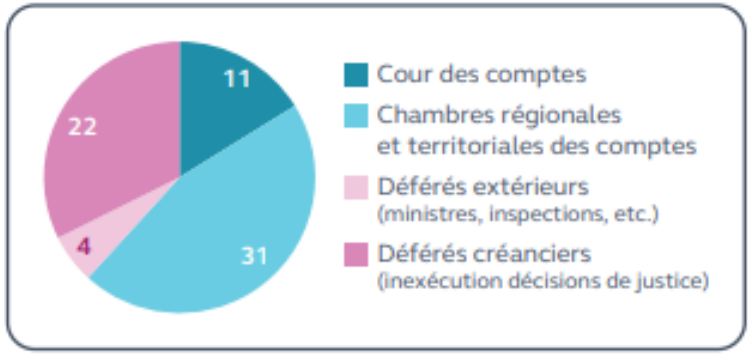
PROCÉDURAL :

- Compétence exclusive de la cour des comptes, Cour d'Appel Financière et conseil d'Etat ;
- Mise en mouvement de l'action publique : le min. public agit de sa propre initiative ou sur déféré d'une liste de personnes dressée à l'article l. 142-1-1 du CJF.

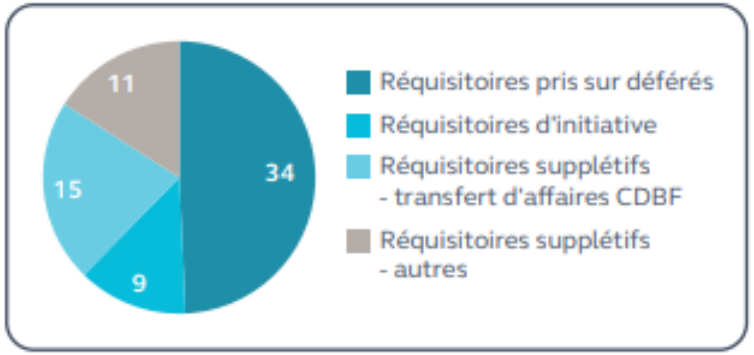
SUBSTANTIEL :

- Infractions financières unifiées aux articles L. 131-9 à 15 du CJF ;
- Plafond de responsabilité identique (retenue sur traitement perçu par le justiciable à la date de l'infraction maximum de 6 mois (CJF, art. l. 131-16) assortie d'une éventuelle limitation d'exercice de fonctions.

Provenance des déférés adressés au Parquet général en 2023



Réquisitoires du Procureur général en 2023



Cour des comptes, 11 mai 2023, société ALPEXPO, n° 836 & CAF, 12 janvier 2024, société ALPEXPO, n° 2024-01

- Application de la loi dans le temps : principe de non-rétroactivité de la loi pénale la plus sévère :

  Droit antérieur : « *toute personne visée à l'article l. 312-1 qui, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, aura, en méconnaissance de ses obligations, procuré à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé, ou aura tenté de procurer un tel avantage sera passible d'une amende dont le minimum ne pourra être inférieur à 300 euros et dont le maximum pourra atteindre le double du montant du traitement ou salaire brut annuel qui lui était alloué à la date de l'infraction.* » (CJF, art. L. 313-6)

  Droit positif :« *tout justiciable au sens des articles l. 131-1 et l. 131-4 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 des sanctions prévues à la section 3.* » (CJF, art. L. 131-12)

- Rigueur du ministère public : appel interjeté par le ministère public en tant que la cour des comptes a prononcé une condamnation à hauteur de 3 500€ au lieu de 5 000€.

Cour des comptes, 31 mai 2023, *commune d'Ajaccio*, n° 876

FONDEMENT DE LA CONDAMNATION :

> *« Tout justiciable au sens des articles L. 131-1 et L. 131-4 est passible des sanctions prévues à la section 3 :*
>
> *1° Lorsque ses agissements entraînent la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public à une astreinte en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice ;*
>
> *2° En cas de manquement aux dispositions des I et II de l'article 1er de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.* » (code des juridictions financières, art L.131-14)

SOLUTION :

L'inexécution d'un jugement du tribunal administratif de Bastia, par la commune d'Ajaccio, donnant lieu à plusieurs condamnations au versement d'astreinte, caractérise l'infraction financière d'inexécution des décisions de justice (condamnation du maire).

REMARQUE :

Le maire de la commune d'Ajaccio n'avait pas pris une part active du jugement du tribunal administratif de Bastia. Toutefois, « *la Cour ne limite pas la sanction aux agents ayant pris une part directe dans les irrégularités et recherche également la responsabilité de tout justiciable du fait des obligations attachées à ses fonctions, même s'il n'est pas démontré que celui-ci a activement participé à la commission des irrégularités* »



Cour des comptes, 3 mai 2024, département de la Haute-Saône, n° 908

FONDEMENT DE LA CONDAMNATION :

> « *tout justiciable au sens des articles l. 131-1 et l. 131-4 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 des sanctions prévues à la section 3.* » (code des juridictions financières, art L.131-12)

SOLUTION :

Le montant d'une indemnité de rupture conventionnelle, octroyée à la faveur d'un protocole d'accord transactionnel, est injustifié s'il dépasse l'indemnité de licenciement qui aurait été versée dans le cas où la cessation de fonctions aurait emprunté cette voie. Il s'agit alors d'une infraction d'octroi d'avantage injustifié.

REMARQUE :

L'esprit d'une rupture conventionnelle n'est pas identique à celui des indemnités de licenciement.





Cour des comptes, 7 oct. 2024, commune de Sainte-Eulalie-en-Born, aff. n° 40

FONDEMENT DE LA CONDAMNATION :

> « *Tout justiciable au sens de l'article l. 131-1 qui, par une infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens de l'Etat, des collectivités, établissements et organismes mentionnés au même article l. 131-1, commet une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif, est passible des sanctions prévues à la section 3.*[…] *Le caractère significatif du préjudice financier est apprécié en tenant compte de son montant au regard du budget de l'entité ou du service relevant de la responsabilité du justiciable.* » (CJF. art, L.131-9)

SOLUTION :

Sanction d'une secrétaire générale de mairie sur le fondement de cette « *infraction balai* » au motif qu'elle a omis le formalisme de déclaration de sinistre auprès de la compagnie d'assurance de la commune (ce qui est une faute grave, au sens de la Cour).

REMARQUE :

Exclusion de la distinction « *faute personnelle / faute de service* ».



Cour des comptes, 10 octobre 2024, commune de Fellières, aff. n° 12

FONDEMENT DE LA CONDAMNATION:

> « *Toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste est, dans le cas où elle n'a pas fait l'objet pour les mêmes opérations des poursuites au titre du délit prévu et réprimé par l'article 433-12 du code pénal, passible des sanctions prévues à la section 3 au titre de sa gestion de fait.* […] *Il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public* » (code des juridictions financières, art. l. 131-15)

SOLUTION :

Condamnation d'actes constitutifs de gestion de fait qui ne rapportaient pourtant rien à ses auteurs (le maire et une adjointe pour l'essentiel) ni à aucun tiers.

REMARQUES :

- L'infraction conserve sa dimension dite « *objective* » ;
- Allègement ou alourdissement de la peine au regard des compétences des personnes poursuivies, celui-ci s'étant conformé « *de bonne foi aux indications qui leur étaient données par le maire* » alors que celle-là était « *élue de très longue date* ».

Cour des comptes, 16 décembre 2024, maire de Richwiller, aff. n° 44

FONDEMENT DE LA CONDAMNATION:

> « *Tout justiciable au sens des articles L. 131-1 et L. 131-4 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 des sanctions prévues à la section 3.* » (code des juridictions financières, art. L. 131-12)



SOLUTION :

Le versement de « *primes de fin d'année* » à des agents municipaux qui n'y ont pas droit caractérise l'infraction d'octroi d'avantage injustifié. La condition tenant à l'intérêt personnel est satisfaite dans la mesure où cesser le versement de cette prime aurait donné lieu à « *des tensions entre l'intéressé et les agents* » (intérêt moral)

REMARQUE :

Solution dans la continuité des décisions antérieures à la réforme de la RFGP (v. par ex. : CDBF, 20 juillet 2017, *Institut Curie*, rec. p. 244)

Cour des comptes, 8 janvier 2025, Fondation Assistance aux animaux, aff. n° 874

FONDEMENT DE LA CONDAMNATION :

> « *Tout justiciable au sens de l'article L.131-1 est passible de l'amende prévue au deuxième alinéa de l'article L. 31-16 lorsqu'il :* […] *3° engage une dépense, sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation à cet effet.* » (code des juridictions financières, art. l. 131-13)

SOLUTION :

Deux membres d'une fondation ont engagé des dépenses pour le compte de celle-ci, sans en avoir le pouvoir.

REMARQUES :

- Compétence de la cour des comptes à l'égard de membres d'une fondation ;
- Après avoir constaté que le *quantum* de sanction a été diminué par la réforme de la RFGP, la cour des comptes applique le nouveau barème de sanction à des faits pourtant antérieurs à la réforme.



Conseil d'Etat, 29 janvier 2025, UGGC Avocats et autres, n° 497840

FONDEMENTS :

Code général de la fonction publique, art. L. 131-1 et s. ;

CE, sect., 26 avril 1963, CH de Besançon, n° 42783

SOLUTION :

L'employeur public d'un gestionnaire public poursuivis devant la Cour des comptes n'est pas tenu de lui accorder sa protection fonctionnelle.

REMARQUES :

- Une certitude : si l'employeur public n'est pas tenu d'accorder sa protection fonctionnelle, pour autant, « *il est toujours loisible à l'administration de lui apporter un soutien, notamment par un appui juridique, technique ou humain dans la préparation de sa défense* » ;
- Une incertitude : portée de « *l'appui juridique* ».

Cour d’Appel Financière, 6 fév. 2025, département de l’Eure, aff. n° 2025-01

FONDEMENT DE LA CONDAMNATION :

> *Tout justiciable au sens de l'article l. 131-1 qui, par une infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens de l'etat, des collectivités, établissements et organismes mentionnés au même article l. 131-1, commet une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif, est passible des sanctions prévues à la section 3.* […] » (code des juridictions financières, art. L. 131-9)

SOLUTION :

Comptable public qui, devant rémunérer un honnête créancier (la société b) n’a pas su déjouer une escroquerie au virement bancaire mise en œuvre par z. Plus précisément, le comptable public a reçu une attestation (frauduleuse) de z selon laquelle la société b lui avait transmis sa créance.

A réception de cette attestation frauduleuse, émise au demeurant par z avec lequel il « *n’avait jamais eu l’occasion de travailler auparavant* », le comptable public s’est borné à adresser un mail à la société b et à recevoir une confirmation d’un membre de celle-ci.

La CAF en déduit que le comptable public n’a pas mis en œuvre les démarches suffisantes pour s’assurer qu’il pouvait procéder au paiement.

DOCUMENT N°5

Violation des règles d'exécution et de gestion. – Département. – Faute grave. – Évaluation du montant du préjudice. – Préjudice financier. – Mandataire. – Circonstances atténuantes.

Au titre de l'exécution d'un marché de travaux passé par un département, le prestataire avait conclu un contrat d'affacturage aux termes duquel les paiements devaient être effectués sur le compte d'un établissement bancaire identifié.

À la suite d'une fraude, il avait été créé, dans le système d'information du département, un nouveau tiers affactureur domicilié à l'étranger et le fraudeur avait transmis au département une fausse attestation d'affacturage. Par suite, l'ordonnateur de la collectivité avait émis six mandats, dont cinq au profit du fraudeur. Le fraudeur, usurpant l'identité d'un agent de l'établissement bancaire, avait informé le comptable mandataire de la libération des factures libellées au profit du tiers étranger. Un agent du département, agissant par délégation du directeur des finances alors en congé, avait signé le bordereau de mandats, qui fut payé par le comptable mandataire, après en avoir échangé au téléphone avec le payeur départemental, mais sans attendre la réponse de son correspondant de l'établissement bancaire.

La Cour a estimé que l'ordonnateur délégué, de même que le comptable mandataire, n'avaient pas procédé aux contrôles réglementaires requis et avaient méconnu les règles d'exécution de la dépense. D'une part, l'ordonnateur délégué aurait dû réagir, au vu du montant des mandats ainsi que de la domiciliation des paiements sur un compte bancaire étranger. D'autre part, le comptable mandataire avait été averti par sa hiérarchie du risque lié aux fraudes sur les virements, particulièrement sur des comptes à l'étranger et en période estivale. Il aurait dû ajuster ses contrôles en conséquence. La Cour a jugé que l'accumulation de ces négligences, ainsi que le montant élevé des paiements litigieux, étaient constitutifs d'une faute grave.

La Cour a estimé le montant du préjudice financier, non en fonction du montant payé par le département à l'affacturer, mais en le limitant strictement aux sommes payées à tort aux fraudeurs, imputable aux personnes mises en cause en raison des vaines tentatives opérées par l'ordonnateur de transiger avec l'affactureur légitime une fois les faits établis.

Le montant du préjudice financier a été qualifié de significatif, au vu du budget d'investissement du département, et en tenant compte des seuils retenus en matière de contrôle hiérarchisé de la dépense.

La Cour a admis comme circonstances atténuantes, pour l'ordonnateur délégué comme pour le comptable mandataire, le fait que l'infraction avait été commise dans le cadre d'une escroquerie en bande organisée, avec usage de faux et blanchiment, ainsi que le contexte particulier dans lequel ils étaient intervenus (intérim ou période de congé).

La Cour a prononcé des amendes de 2 500 euros.

3 mai 2024 – Chambre du contentieux. – Arrêt n° S-2024-0715. – Département de l'Eure

LA COUR, (…)

Sur les faits et les éléments retenus dans la décision de renvoi du ministère public

13. Par courrier du 27 avril 2017, le département de l'Eure a notifié à la société de travaux publics L (société L) le lot 1 d'un accord-cadre pour la réalisation de travaux de voirie. La société L a précisé, dans le cadre prévu à cet effet à l'article 2 de l'acte d'engagement, qu'elle souhaitait procéder au nantissement du montant sur chaque bon de commande au fur et à mesure de leur émission. Le département a indiqué dans le courrier de notification du 27 avril 2017 avoir pris bonne note de cette demande.

14. Pour financer son activité, la société L avait préalablement conclu en mars 2015 un contrat d'affacturage avec l'établissement de crédit B, portant sur l'ensemble de ses créances nées d'opérations de construction de routes et d'autoroutes. Dans le cadre de ce contrat, conclu sans limitation de durée, la société L s'était engagée à ne pas conclure d'autre contrat d'affacturage sans l'accord préalable de l'établissement B. En application des articles L. 313-23 à L. 313-34 du code monétaire et financier, par courrier recommandé du 9 octobre 2017, l'établissement B a notifié au payeur départemental qui en a accusé réception le 11, la cession de créances professionnelles consentie à son bénéfice par la société L, s'agissant des créances liées à l'exécution du marché public précité.

15. Le contrat d'affacturage du 11 mars 2015, signé entre la société L et l'établissement bancaire B comportait dans ses conditions particulières, une *« mention de subrogation »*, subrogation conventionnelle telle que définie par les articles 1249 à 1252 du code civil. Il y était stipulé que le client *« s'engage à porter sur ses factures une mention conforme au modèle suivant :* « cette facture a été cédée à *[l'établissement bancaire B]* dans le cadre d'un contrat d'affacturage. Pour être libératoire, son règlement doit être effectué selon les modalités ci-après : pour tout règlement par virement bancaire, sur le compte suivant de *[l'établissement bancaire B]* (…). Toute réclamation relative à cette facture devra être notifiée à *[l'établissement bancaire B]* ».

16. En exécution du marché, la société L a transmis, entre le 22 et le 30 juin 2018, six factures au département de l'Eure, réceptionnées par l'unité territoriale Ouest du département entre le 26 juin et le 11 juillet 2018. Elles comportaient toutes, dans un cartouche dédié aux modalités de paiement la mention suivante : *« pour être libératoire le règlement de cette facture doit être effectué directement à l'ordre de* [l'établissement bancaire B] *(…) qui le reçoit par subrogation dans le cadre d'un contrat d'affacturage »*.

17. Le 19 juillet 2018, une personne prétendant être un agent du « pôle finances » du département de l'Eure a pris contact par téléphone avec le comptable clients de la société L, afin d'obtenir copie de cinq factures émises au mois de juin 2018 *« dans le but de les mettre en paiement »*. Il a confirmé le lendemain cette demande par courrier électronique à destination de l'adresse générique de la société L, en utilisant le nom de domaine du département. Ce message comportait le numéro, la date et le montant de chacune des factures (…).

20. L'individu a, en outre, produit le 23 juillet à l'agent du département une *« attestation d'affacturage »*, signée faussement du vice-président de la société L. Le 24 juillet à 11 h 54, l'agent du département lui a demandé par courrier électronique si le contrat d'affacturage avec l'établissement bancaire B était toujours en cours mais n'a jamais reçu de réponse.

21. À la même date, cet agent du département a demandé par courrier électronique au « service comptabilité » de l'unité territoriale avec copie à son responsable, la procédure à suivre pour la création d'un *tiers factor* domicilié dans une banque portugaise. Par courrier électronique du 25 juillet, ce même agent a informé le service comptabilité de la direction des finances du département de la création du tiers n° 72949 Z et lui a demandé de mettre le tiers Société L *« en tiers viré sur celui-ci »*.

22. Le 6 août suivant, l'ordonnateur a émis le bordereau de mandats n° 5094, d'un montant de 830 526,37 € comprenant les mandats n° 27800 à 27805. Ces six mandats étaient identiques aux six factures émises par la société L entre le 22 et le 30 juin 2018, à l'exception près du bénéficiaire pour les cinq factures les plus importantes.

25. Par courrier électronique également du 13 août 2018, M. X s'est adressé à l'agent du département chargé de la comptabilité « marchés publics », mettant en copie de ce message son propre supérieur hiérarchique, le payeur départemental, dont il était mandataire par procuration datée du 1er mars 2018 : *« par ailleurs, j'ai une cession* [établissement bancaire B] *qui porte sur l'intégralité du marché. Or, certaines factures sont en affacturage avec la banque* [Z] *Je vais me rapprocher de la* [banque B] *pour obtenir une attestation permettant de libérer certaines factures au profit de la banque* [Z] ».

26. Par téléphone puis par courrier électronique du 14 août horodaté à 8 h 58, M. X a tenté en vain de joindre son correspondant au sein de la banque B, pour obtenir une attestation lui permettant de « libérer » les cinq factures en cause. Trois personnes étaient en copie de ce courrier électronique : le payeur départemental, l'agent responsable du service comptabilité du département de l'Eure et un agent de la direction générale des finances publiques (DGFiP) affecté au service de la dépense. Le correspondant au sein de la banque B était alors en congé, et aucun collaborateur de l'établissement de crédit n'avait accès à sa messagerie, ce qu'une enquête interne de la banque B a confirmé par la suite. M. X a reçu dans la matinée du 14 août un courrier électronique, horodaté à 1 h 18, émanant d'un individu se présentant comme *« chargé d'affaires »* de l'établissement bancaire, l'informant de la *« libération »* des cinq factures libellées au profit de *« Z »*.

27. Le 16 août, M. X a joint au téléphone le payeur départemental, alors en congé. S'il résulte de l'instruction que la question du paiement de ces mandats a été évoquée lors de cet échange, il n'est en revanche pas établi que le changement d'affactureur l'ait également été. Faisant suite à cette conversation, M. X a payé les mandats en cause, sans attendre la réponse de son correspondant au sein de l'établissement bancaire B,

par validation du bordereau de mandats le jeudi 16 août, pour un traitement le vendredi 17 août. Le règlement a eu lieu le lundi 20 août. (…)

Sur les méconnaissances des règles d'exécution des dépenses constitutives de fautes graves ayant entrainé un préjudice financier significatif

Sur le droit applicable

37. L'article L. 313-4 du CJF, applicable jusqu'au 31 décembre 2022 et invoqué à l'appui du réquisitoire introductif du 6 septembre 2022 susvisé disposait que *« Toute personne visée à l'article L. 312-1 qui, en dehors des cas prévus aux articles précédents, aura enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'État ou des collectivités, établissements et organismes mentionnés à ce même article ou à la gestion des biens leur appartenant ou qui, chargée de la tutelle desdites collectivités, desdits établissements ou organismes, aura donné son approbation aux décisions incriminées sera passible de l'amende prévue à l'article L. 313-1* (…) ». Depuis le 1er janvier 2023, il a été substitué à cette infraction celle codifiée à l'article L. 131-9 du CJF, aux termes duquel *« Tout justiciable au sens de l'article L. 131-1 qui, par une infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens de l'État, des collectivités, établissements et organismes mentionnés au même article L. 131-1, commet une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif, est passible des sanctions prévues à la section 3. / Les autorités de tutelle de ces collectivités, établissements ou organismes, lorsqu'elles ont approuvé les faits mentionnés au premier alinéa, sont passibles des mêmes sanctions. / Le caractère significatif du préjudice financier est apprécié en tenant compte de son montant au regard du budget de l'entité ou du service relevant de la responsabilité du justiciable ».* (…)

Les règles applicables aux ordonnateurs et à leurs services

40. En application du 1er alinéa de l'article 10 du décret du 7 novembre 2012 susvisé, dans les personnes morales soumises aux règles de la comptabilité publique, parmi lesquelles figurent les collectivités territoriales, les ordonnateurs prescrivent l'exécution des dépenses, l'article 11 du même décret précisant que les ordonnateurs *« constatent les droits et les obligations »* et *« engagent, liquident et ordonnancent les dépenses »*. Ils transmettent au comptable public compétent *« les ordres de payer assortis des pièces justificatives requises, ainsi que les certifications qu'ils délivrent »*. En vertu de l'article 12 du même décret, *« À raison de l'exercice de leurs attributions et en particulier des certifications qu'ils délivrent, les ordonnateurs encourent une responsabilité dans les conditions fixées par la loi »*, en l'espèce les dispositions législatives susvisées du CJF.

41. En vertu de l'article D. 1617-19 du CGCT susvisé, les ordonnateurs locaux doivent produire toutes les pièces prévues dans la liste des pièces justificatives et uniquement celles-ci ; il ne leur est pas possible de substituer des justifications particulières autres que celles définies par cette liste.

Les règles applicables aux comptables et à leurs services

42. En vertu du I de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, alinéa 1er, en vigueur au moment des faits, la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics s'appliquait *« Outre la responsabilité attachée à leur qualité d'agent public* (…) » et ne faisait donc pas obstacle à ce qu'une faute commise par un comptable public puisse être appréhendée par la CDBF au titre des infractions prévues au titre 1er du livre III du CJF.

43. En application de l'article 13 du décret du 7 novembre 2012 précité, *« Les comptables publics sont des agents de droit public ayant, dans les conditions définies par le présent décret, la charge exclusive de manier les fonds* (…) *des personnes morales mentionnées à l'article 1er »*, lequel article vise explicitement les collectivités territoriales, dont le département de l'Eure fait partie. L'article 18 du même décret prévoit que *« Dans le poste comptable qu'il dirige, le comptable public est seul chargé :* (…) *7° Du paiement des dépenses, soit sur ordre émanant des ordonnateurs, soit au vu des titres présentés par les créanciers, soit de leur propre initiative ; 8° De la suite à donner aux oppositions à paiement et autres significations ;* (…) *10° Du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités* (…) ». L'article 19-2°e) de ce décret précise que le comptable public est tenu d'exercer le contrôle, s'agissant des ordres de payer, du caractère libératoire du paiement. Aux termes de l'article 36 du même décret, *« Le paiement est libératoire lorsqu'il est fait au profit du créancier ou de son représentant qualifié* (…) ». L'article 19-2°d) du décret fait obligation au comptable public de contrôler la validité de la dette dans les conditions prévues à l'article 20, ce dernier article précisant que ce contrôle porte notamment sur la certification par l'ordonnateur du service fait, l'exactitude de la liquidation et la production des pièces justificatives.

Les autres règles applicables aux ordonnateurs et aux comptables

44. Il résulte des dispositions du code général des impôts, en particulier des articles 289 et 242 nonies A de l'annexe 2 à ce code, que la modification d'une facture requiert préalablement son annulation, puis l'établissement d'une facture rectificative comportant la référence exacte à la facture initiale (date et numéro) et la mention expresse de l'annulation de celle-ci. (…)

46. Dans le cas de paiement à un affactureur, il résulte des annexes I et F du CGCT précisées par l'instruction GCP 16-0008 du 28 avril 2016 que sont requises :

- dans le cadre d'une cession de créance *stricto sensu*, les *« pièces justificatives prévues aux rubriques 41711 et 417121, pièces 1 et 4 »*, à savoir, pour un marché public, outre les *« pièces communes »*, les pièces suivantes : *« exemplaire unique du marché* (…) *revêtu d'une mention indiquant que la pièce est délivrée en unique exemplaire, en vue de la cession, ou certificat de cessibilité ; notification de la cession, par lettre recommandée avec avis de réception ; le cas échéant, attestation de l'établissement de crédit établissant que la cession ne fait pas obstacle au paiement direct de la partie sous-traitée »* (…) ;

- dans le cadre d'une subrogation, les *« pièces justificatives du paiement des marchés selon les modalités de présentation de la dépense par l'ordonnateur »* et la *« mention subrogative réglementaire portée sur la demande de paiement (mémoire, facture, situation de travaux (…) dans les conditions fixées à l'annexe F/A »* de l'annexe I du CGCT.

Sur la qualification juridique des faits au regard de l'article L. 131-9 du code des juridictions financières

Méconnaissance des règles d'exécution des dépenses

L'établissement et la signature du bordereau de mandats par l'ordonnateur (…)

56. Dès lors, les incohérences retracées ci-dessus entre les pièces justificatives jointes à l'appui du bordereau de mandats et l'accumulation de négligences, témoignent d'une défaillance dans les contrôles dont avait la charge M. Y, ordonnateur délégué au moment des faits. Ces manquements ont entraîné la création dans le système d'information d'un faux créancier puis des paiements indus et constituent une infraction aux règles d'exécution des dépenses du département. (…)

Le paiement du mandat par le comptable

57. Le poste comptable disposait, en ce qui concerne le département de l'Eure, d'un plan de contrôle hiérarchisé de la dépense pour l'exercice 2016, seul plan fourni par la paierie départementale. Ce plan spécifiait un contrôle total *a priori* des marchés à suivi exhaustif et des marchés à suivi non exhaustif pour les paiements supérieurs à 13 000 €. Le paiement des mandats en cause dans la présente affaire rentre dans le cadre des marchés à suivi exhaustif *a priori* nécessitant une vigilance accrue de la part du comptable mandataire M. X. (…)

La notification de la cession de créances (…)

63. Intitulée *« Contrôles du comptable public du caractère libératoire du paiement en cas* d'affacturage », la fiche n° 6 du *kit* mentionné au point 35 *« Vigilance escroquerie aux virements frauduleux »* expose que, afin de s'assurer du caractère libératoire du paiement :

- en cas d'affacturage sous forme de subrogation conventionnelle, le comptable doit vérifier que la mention de subrogation figurant sur la facture est complète et conforme à la formule précitée,

- en cas d'affacturage sous forme de cession de créances dites « Dailly », le comptable doit vérifier que l'affactureur a bien fait figurer sur la facture, dans le cadre de la notification, la mention obligatoire prévue à l'article R. 313-16 du code monétaire et financier, à savoir *« la créance relative à la présente facture a été cédée à … (indication du cessionnaire) dans le cadre des articles L. 313-23 à L. 313-35 du code monétaire et financier. Le paiement doit être effectué par chèque, traite, billets, etc. établi à l'ordre de (nom de la société d'affacturage ou de son mandataire) … et adressé à… ou par virement au compte n°… chez … ».* (…)

65. Au demeurant, M. X ne conteste pas que le transfert d'une créance à un affacturеur par cession de créance requière une notification de la cession par le nouveau cessionnaire au comptable assignataire. Mais force est de constater que M. X n'a pas accompli les diligences de contrôle tant auprès de la société L titulaire du marché qu'auprès de la supposée nouvelle société d'affacturage *« Z »*.

Les incohérences entre pièces justificatives

66. M. X ne pouvait pas ne pas constater que, dans le bordereau, trois des factures figuraient en double, l'une des versions mentionnant comme bénéficiaire l'établissement bancaire B et l'autre *« Z »*. Autre incohérence, une sixième facture, celle dont le montant était le plus faible, demeurait destinée au factor B. Cette dernière facture est datée du 30 juin 2018, soit postérieurement au contrat d'affacturage supposé signé le 13 juin précédent avec *« Z »*, selon les termes de *« l'attestation »* du 23 juillet 2018. (…)

L'identité et la domiciliation du second affacturеur et de sa banque

69. Les cinq factures et l'attestation litigieuses mentionnaient comme affacturеur, au lieu de l'établissement bancaire B, opérateur connu sur le territoire national, *« Z »*, sans autre précision sur cette personne ou cet organisme, domicilié à l'étranger (Portugal) ainsi que sa banque dont le nom n'était au demeurant pas indiqué sur le cartouche des factures mais seulement sur *« l'attestation »*. M. X aurait pour le moins dû avoir un doute sérieux sur l'identité de l'affacturеur et, dès lors, conformément aux prescriptions de contrôle édictées par la DGFiP, procéder à l'ensemble des vérifications auprès de l'affacturеur et de la société L, afin de s'assurer qu'il libérait les sommes au bon créancier. (…)

Sur la gravité de la faute

75. La signature des actes pour lesquels M. Y avait reçu délégation par arrêté du 18 juillet 2017 ne pouvait être considérée comme simplement formelle et engageait sa responsabilité. À ce titre les allégations, contraires à l'article 11 du décret du 7 novembre 2012 précité, selon lesquelles l'obligation de vérifier l'identité du créancier serait *« beaucoup moins stricte »* pour l'ordonnateur que pour le comptable et selon lesquelles l'ordonnateur ne commettrait pas de faute grave lorsqu'il n'identifie pas le bon créancier, ne peuvent qu'être rejetées. Bien au contraire, le contrôle de la création d'un nouveau créancier dans le système d'information est déterminant pour la préservation des intérêts de la collectivité. Les fonctions du comptable public dans ce domaine n'exonèrent nullement l'ordonnateur de son devoir de vérifier la validité de la créance, notamment par les pièces à l'appui, ce qui n'a manifestement pas été fait en l'espèce. (…)

78. Compte tenu de l'ensemble des éléments susmentionnés et de l'importance des sommes mandatées à tort, l'infraction aux règles de contrôle de la dépense par la signature commise par l'ordonnateur délégué est constitutive d'une faute grave au sens des dispositions de l'article L. 131-9 du CJF.

79. S'agissant du comptable mandataire M. X, l'ensemble des défaillances dans le contrôle des pièces justificatives, dont il devait s'assurer de la conformité et de la pertinence spécifiquement et de manière exhaustive au vu du plan de contrôle hiérarchisé de la défense, constitue en soi une faute grave. (…)

82. En outre, ces défaillances s'inscrivent dans un contexte particulier de mises en garde par la DGFiP pour prévenir ce type de fraude, alertes non prises en compte au cas d'espèce. (…)

88. Dès lors, dans un contexte de recrudescence des faux ordres de virement et de mises en garde répétées émanant de la DGFiP et relayées par la DDFiP, en exécutant les paiements litigieux d'un montant élevé (791 023,88 €) au préjudice du département de l'Eure, M. X a commis une série de négligences et a manqué à une obligation élémentaire de vigilance, infractions constitutives d'une faute grave au sens des dispositions de l'article L. 131-9 du code des juridictions financières.

Sur le préjudice financier significatif

89. Par le jugement susmentionné du 23 septembre 2021, le département de l'Eure a été condamné à verser à l'établissement bancaire B la somme de 791 023,88 € au titre des 5 factures émises entre le 22 et 30 juin 2018, à laquelle se sont ajoutés les intérêts moratoires au taux d'intérêt majoré et une somme de 200 € au titre de l'indemnité forfaitaire de recouvrement. Les intérêts moratoires ont été liquidés à la somme de 229 458,84 €. Le 2 décembre 2021, le département de l'Eure s'est acquitté de sa dette en mandatant la somme de 1 020 682,72 € au profit de l'établissement bancaire B.

90. Si la perte financière totale du département correspond bien au montant des paiements indus augmentés des intérêts moratoires et de l'indemnité forfaitaire de recouvrement, le préjudice financier résultant directement des fautes graves commises successivement par l'ordonnateur délégué puis par le représentant du payeur départemental se limite aux seuls paiements non libératoires, à hauteur de 791 023,88 €. En effet, les surcoûts (intérêts moratoires et prime de recouvrement), bien que liés à ces fautes, sont imputables à la stratégie adoptée ultérieurement par le département, notamment la tentative peu réaliste de transaction avec le factor B puis le jugement défavorable du tribunal administratif de Rouen du 23 septembre 2021.

91. Au [regard du] budget du département, qui s'établissait en 2018 à 677 M € de dépenses exécutées, dont 161 M € de dépenses d'investissement, le préjudice financier est significatif, comme l'illustrent au demeurant les seuils retenus en matière de contrôle hiérarchisé de la dépense.

Sur les circonstances

92. Constitue une circonstance atténuante pour MM. Y et X le contexte de l'escroquerie, commise en bande organisée, avec établissement et usage de faux et blanchiment : factures falsifiées identiques, à l'exception du cartouche, en tout point aux factures originales, grâce aux informations données aux escrocs par les services de l'ordonnateur et par la société L ; fausse « attestation d'affacturage » et courriers électroniques frauduleux. En particulier, les adresses des courriers électroniques des escrocs comportaient le nom de domaine de l'organisme dont ils se prévalaient.

93. Constitue une circonstance atténuante pour M. Y le fait qu'il n'exerçait qu'à titre d'intérim, pendant les congés de son supérieur hiérarchique, les fonctions au titre desquelles il a été mis en cause.

94. Constituent des circonstances atténuantes pour M. X les défaillances dans l'organisation du poste comptable, en particulier le non-respect des principes de contrôle interne. Ces difficultés organisationnelles, en période de congé, ont pu contribuer aux erreurs commises par M. X. (…)

[Amendes de 2 500 €]

Commentaire : La Cour a mis en cause la responsabilité du gestionnaire public pour défaut de contrôle du caractère libératoire du paiement, un manquement qui relevait de la seule responsabilité du comptable sous le régime de la responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP). Dans le cadre du nouveau régime, le juge peut désormais retenir à la fois la responsabilité du comptable et celle de l'ordonnateur, condamnés en l'espèce à des peines identiques.

Sur l'appréciation de la notion de préjudice et de son caractère significatif, voir CC, 24 novembre 2023, *Caisse de crédit municipal de Bordeaux*, Recueil p. 38.

Sur l'établissement de l'infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses et à la faute grave de gestion (art. L. 131-9), voir CC, 24 novembre 2023, *Caisse de crédit municipal de Bordeaux*, Recueil p. 38, CAF, 12 janvier 2024, *Société Alpexpo*, présent Recueil p. 111.

Cet arrêt a fait l'objet d'un appel.

DOCUMENT N°6

Avantage injustifié. – Commune. – Maire. – Réquisition du comptable. – Intérêt personnel indirect. – Intérêt personnel direct. – Retraite. – Circonstances aggravantes. – Circonstances atténuantes.

Le maire d'une commune avait accordé à sa directrice générale des services (secrétaire de mairie) ayant cessé ses fonctions plusieurs indemnités irrégulières. Celles-ci incluaient l'indemnisation de jours épargnés au titre du compte épargne-temps, alors qu'aucune délibération municipale n'en prévoyait le principe, ainsi qu'une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise et un complément indemnitaire annuel non proratisés. La comptable publique, constatant ces irrégularités, avait suspendu le paiement, ce qui avait conduit le maire à la requérir de payer afin d'imposer le règlement des rémunérations.

La directrice, qui s'était maintenue de fait dans la gestion des affaires communales après son départ, avait joué un rôle actif dans la préparation et l'exécution de ces décisions. La Cour a jugé que ces manquements lui avaient procuré un avantage pécuniaire injustifié au bénéfice direct de l'intéressée. Elle a également reconnu l'intérêt personnel indirect du maire dans l'octroi de cet avantage injustifié, fondé d'une part sur l'étroitesse des liens professionnels noués entre un élu et sa principale collaboratrice et d'autre part, si le maire ignorait sincèrement la portée, sur son choix de se désengager de fait d'une grande part de ses prérogatives au profit de celle-ci.

Si la Cour a retenu des circonstances aggravantes de responsabilité pour le maire et la directrice, elle a toutefois retenu des circonstances atténuantes pour le maire de la commune, en raison de son implication dans les charges municipales dans un contexte d'effectifs réduits.

La Cour a prononcé des amendes de 5 000 et 10 000 euros.

14 novembre 2024 – Chambre du contentieux. – Arrêt n° S-2024-1396. – Commune de Bantzenheim (Haut-Rhin)

LA COUR, (…)

Sur la qualification juridique (…)

S'agissant de M. X (…)

L'intérêt personnel

20. Il résulte de l'instruction que M. X, maire après avoir été conseiller municipal, entretenait avec Mme Y des relations professionnelles étroites depuis au moins 2020, eu égard aux fonctions qu'elle a occupées depuis 2001 comme secrétaire de mairie, puis, sous l'appellation harmonisée au sein de la communauté d'agglomération, de directrice générale des services, dans une commune de petite taille aux faibles effectifs ; que M. X dit lui avoir fait une entière confiance, au regard notamment de l'ancienneté de ses fonctions. Nonobstant cette confiance, M. X a délibérément méconnu ses obligations,

en réquisitionnant la comptable publique en vue d'octroyer un avantage injustifié à Mme Y, dès lors qu'il ne pouvait ignorer les règles relatives au CET et au régime indemnitaire adoptées par délibérations de la commune dont il est désormais maire. Au surplus, M. X a été destinataire, avec Mme Y, d'un courriel de la directrice du service de gestion comptable (SGC) de Mulhouse du 25 janvier 2023 lui précisant que : *« Le schéma de procédure joint à la délibération produite permet uniquement de garantir la rémunération pendant les congés pris au titre du CET et non de procéder à l'indemnisation des jours épargnés et non consommés »*. (…)

21. À supposer toutefois, comme il le soutient, qu'il n'ait eu connaissance, ni des montants d'IFSE et de CIA versés à Mme Y au titre de l'année 2023, ni du refus de la comptable de payer, ni même de sa propre réquisition de la comptable, dès lors qu'il faisait *« totale confiance »* à Mme Y qui lui aurait notamment présenté la réquisition *« comme une simple formalité administrative, qui se fait très souvent dans d'autres collectivités et qu'il suffisait de signer »*, une telle méconnaissance de la portée de ses actes doit être regardée comme répondant à un intérêt personnel de M. X de se désengager de fait d'une grande part de ses prérogatives au profit de sa collaboratrice. Il a ainsi renoncé à exercer le contrôle hiérarchique sur sa collaboratrice directe, qu'il était seul en mesure d'exercer. Par conséquent, il a décidé l'octroi d'un avantage injustifié à sa proche collaboratrice, le cas échéant en s'en remettant totalement à l'appréciation de celle-ci, au mépris de l'intérêt général municipal puisqu'il a entraîné un préjudice financier pour la commune. M. X a ainsi eu un intérêt personnel moral, en l'espèce indirect, à octroyer irrégulièrement un avantage pécuniaire à Mme Y. (…)

S'agissant de Mme Y

La méconnaissance d'obligations (…)

26. Il résulte des faits susmentionnés que Mme Y doit être regardée comme s'étant immiscée dans les fonctions de secrétaire de mairie de la commune de Bantzenheim dès le 7 janvier 2023 en accomplissant des actes réservés au titulaire de cette fonction, alors qu'elle a été rayée des cadres de la fonction publique territoriale. Ce faisant, Mme Y s'est immiscée *« dans l'exercice d'une fonction publique en accomplissant l'un des actes réservés au titulaire de cette fonction »*, comportement susceptible d'être réprimé au titre de l'infraction définie à l'article 433-12 du code pénal, et elle doit par conséquent être regardée comme ayant ainsi méconnu ses obligations.

L'octroi d'avantages injustifiés

27. Il résulte de ce qui a été dit au paragraphe précédent que, par son immixtion irrégulière dans la gestion des services de la commune de Bantzenheim, notamment en préparant la décision de réquisition de la comptable publique, qu'elle a présentée au maire pour signature et qui a donné lieu au paiement à elle-même d'indemnités relatives à son CET, à l'IFSE et au CIA non proratisés selon son temps de travail, pour un montant net total de 12 415,91 €, Mme Y doit être regardée comme ayant joué un rôle déterminant dans la décision du maire de lui accorder un avantage pécuniaire injustifié.

L'intérêt personnel

28. Mme Y est la seule bénéficiaire du paiement d'indemnités injustifiées et doit par conséquent être regardée comme ayant eu un intérêt personnel pécuniaire direct au paiement desdites indemnités.

29. Il résulte de tout ce qui précède que, dans l'exercice, sans titre, de ses fonctions de secrétaire de mairie dès le 7 janvier 2023, Mme Y doit être regardée comme ayant joué un rôle déterminant, par intérêt matériel personnel direct, dans la décision prise par le maire de la commune de lui accorder un avantage pécuniaire injustifié. (…)

Sur l'imputation des responsabilités (…)

31. Il résulte toutefois de l'instruction que M. X est le seul signataire de la réquisition de payer du 2 février 2023, qu'il a, au surplus, été destinataire du courriel de la comptable publique du 25 janvier 2025 l'informant de l'illicéité de la monétisation des jours de CET, en dépit de laquelle il a, le 2 février 2023, donné son accord à l'indemnisation de 70 jours de CET de Mme Y et signé l'état attestant la liquidation sur la paie de janvier 2023 de toutes les primes et indemnités en faveur de Mme Y. Si M. X pouvait légitimement déléguer la gestion des ressources humaines de la commune à Mme Y, il lui incombait de superviser au moins les actes concernant la situation personnelle de cette dernière. Par suite, M. X doit être regardé comme pleinement responsable de l'infraction définie à l'article L. 131-12 du code des juridictions financières, en ce qu'il est le seul signataire de la décision litigieuse de réquisition du 2 février 2023.

32. Si Mme Y soutient que la non-proratisation de ses IFSE et CIA résulte, pour la première, *« d'une erreur de liquidation liée à l'usage du logiciel de paye »*, pour le second, d'une erreur inexpliquée, qu'elle n'aurait eu de cesse, selon ses dires, de corriger dès que l'erreur aurait été décelée, il résulte toutefois de l'instruction que l'intéressée a exercé les fonctions de secrétaire de mairie, sans titre, postérieurement au 6 janvier 2023, période au cours de laquelle elle a joué un rôle actif dans la décision du maire de lui attribuer un montant non proratisé d'IFSE et de CIA au titre de l'année 2023 et un montant correspondant à la monétisation des jours de congés épargnés sur son CET. Même si elle n'est pas formellement signataire de la décision litigieuse, Mme Y a, d'une part, seule, pris l'initiative du processus décisionnel aboutissant au versement à elle-même d'un tel montant de prime de façon irrégulière, d'autre part, à cette fin, pris plusieurs décisions en vue de présenter au maire un document à signer par lequel la comptable publique était réquisitionnée de payer, après donc que *« l'erreur »* a été *« décelée »*.

Sur les circonstances

Circonstances aggravantes de responsabilité

33. Nonobstant la taille modeste de la commune et de ses services et la *« confiance totale »* que le maire dit avoir toujours accordée à Mme Y depuis qu'il a été élu maire en 2020, dans le contexte de crise sanitaire liée à la covid-19, ayant été auparavant conseiller municipal, M. X apparaît n'avoir jamais demandé de comptes à sa secrétaire

de mairie, n'avoir procédé à aucune vérification, selon ses propres dires, et n'avoir même demandé aucune information, ni lors du mandatement du mandat litigieux d'un montant de 37 817,21 € correspondant à la rémunération de l'ensemble du personnel, ni lorsqu'il a pris connaissance du refus de la comptable de payer la somme de 12 415,91 € correspondant à la seule rémunération nette de Mme Y pour le mois de janvier 2023, ni lorsqu'il a signé l'ordre de réquisition de la comptable publique. Alors qu'il était le seul à pouvoir le faire, M. X apparaît ainsi n'avoir jamais exercé de contrôle sur les conditions et les modalités de rémunération de sa secrétaire de mairie, que cette dernière déterminait pour elle-même.

34. En outre M. X a fait état, en cours d'instruction, de sa méconnaissance des règles relatives au CET instaurées par la commune en novembre 2015, qu'il justifie par le seul motif qu'il *« n'était pas maire à cette époque, et ne (…)*[s]*e souvient pas que le débat ait porté sur la question d'une indemnisation ou pas des jours épargnés »*, alors même que les règles en question, détaillées dans le *« schéma de procédure d'ouverture et de gestion du compte épargne-temps »* annexé à la délibération du 17 novembre 2015, qui précisent notamment que *« Les congés pris au titre du compte épargne-temps sont assimilés à une période normale d'activité statutaire et sont rémunérés en tant que tels »*, sont sans ambiguïté et interdisent en conséquence toute mésinterprétation. Au surplus, M. X a été averti par un courriel du 25 janvier 2023 de la comptable publique, précédant donc sa signature de l'ordre de réquisition, que l'interprétation, avancée par Mme Y, selon laquelle la mention précitée pouvait être lue comme autorisant une monétisation des jours de CET, était erronée. L'attitude de M. X est d'autant plus surprenante qu'il a une longue expérience d'exercice de responsabilités locales, cumulant des fonctions d'élu local, non seulement à l'échelle municipale, mais également intercommunale, comme vice-président de Mulhouse Alsace Agglomération, en plus de celles de président du musée de l'impression sur étoffes. M. X a en outre reconnu être informé de la poursuite irrégulière des activités professionnelles de Mme Y dans les locaux de la mairie sans qu'il n'ait jamais exprimé un questionnement critique à cet égard.

35. Mme Y est secrétaire de la mairie de Bantzenheim depuis 2001, agent de catégorie A depuis 2003. Elle entretient des relations régulières avec le poste comptable depuis de longues années. Elle ne peut dans ces conditions soutenir sérieusement, d'une part, qu'elle ne soupçonnait pas le caractère irrégulier de l'indemnisation de jours de CET et du montant d'IFSE et de CIA qu'elle a activement contribué à se faire octroyer au titre de sa rémunération de janvier 2023, d'autre part, qu'elle ignorait les implications, en termes de responsabilité, de l'ordre de réquisition d'un comptable public par l'ordonnateur. Mme Y s'est en outre immiscée de façon irrégulière dans la gestion des services de la commune après sa cessation d'activité, dans le but d'obtenir les indemnités dont elle avait pris l'initiative de déterminer le montant, de façon là encore irrégulière. Mme Y, en se maintenant en fonctions irrégulièrement après sa cessation d'activité, commettant ainsi une infraction susceptible d'être qualifiée pénalement, a poursuivi

la gestion de son dossier, en vue notamment d'augmenter, irrégulièrement, le montant de sa rémunération, alors même qu'elle avait pu par ailleurs bénéficier, durant sa période d'activité, de conditions de rémunération avantageuses, à travers, notamment, un régime d'astreintes favorable car systématiquement perçu pour chaque semaine et cumulé irrégulièrement avec des indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Enfin, si Mme Y soutient qu'elle est prête à rembourser les sommes indûment perçues, il résulte toutefois de l'instruction qu'elle n'a entamé aucune démarche en vue de procéder à un tel remboursement.

Circonstances atténuantes

36. Il résulte de l'instruction que M. X s'est personnellement beaucoup impliqué dans d'autres aspects des charges municipales, dans un contexte où l'effectif des agents de la commune de Bantzenheim apparaît réduit. (…)

[Amendes de 5 000 € pour le maire et de 10 000 € pour la secrétaire de mairie]

Commentaire : Cette décision offre plusieurs enseignements. Elle consacre le principe de responsabilité du signataire de la décision, illustrant la situation où un élu local peut être condamné par la Cour en raison de la commission de l'infraction décrite par l'article L. 131-12 du code des juridictions financières, à l'occasion d'une suspension régulière de paiement suivie d'une réquisition de payer (par exception au principe d'injusticiabilité des élus locaux posé par le 2° de l'article L. 131-4 du code des juridictions financières). Sur la sanction d'ordonnateurs, élus locaux ayant usé de leur pouvoir de réquisition, *cf.* CC, 16 décembre 2024, *Commune de Richwiller*, présent Recueil p. 91, CC, 3 mai 2024, *Département de la Haute-Saône*, présent Recueil p. 29.

Par ailleurs, l'arrêt enrichit la jurisprudence de la Cour des comptes sur la notion d'intérêt personnel indirect, notamment dans l'hypothèse de relations de travail étroites entre un élu et le bénéficiaire d'un avantage indu, *cf.* CC, 3 mai 2024, *Département de la Haute-Saône*, présent Recueil p. 29.

L'arrêt offre également l'exemple, relativement peu fréquent, du bénéficiaire d'un avantage injustifié, sanctionné pour avoir pris une part à active à l'octroi à son profit dudit avantage, par une autre personne (en l'espèce, le maire). La secrétaire de mairie, unique bénéficiaire de compléments de rémunération dépourvus de bases réglementaires, avait engagé sa responsabilité en tant que co-autrice de l'infraction du fait de son immixtion dans les fonctions de direction, alors qu'elle avait été admise à faire valoir ses droits à pension et radiée des cadres. La Cour s'est en outre appuyée sur une disposition du code pénal afin de fonder sa décision.

Les décisions d'octroi irrégulier étant intervenues au début de l'année 2023, la Cour a pu sanctionner l'octroi d'un avantage indu à soi-même, sans compromettre le principe de rétroactivité *in mitius* (CC, 11 mai 2023, *Société Alpexpo*, Recueil p. 17, CAF, 12 janvier 2024, *Société Alpexpo*, présent Recueil p. 111).

L'amende infligée au maire a dépassé la réquisition du parquet, tout en illustrant le principe d'individualisation de la peine et de proportionnalité dans la responsabilité de chaque personne mise en cause.

DOCUMENT N°7

SERVICE DÉPARTEMENTAL
D'INCENDIE ET DE SECOURS
DU PUY-DE-DOME
143, avenue du Brézet
63100 CLERMONT-FERRAND

***

DÉLIBÉRATION
DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU SDIS 63

Séance ordinaire du 30 juin 2023

Nombre de membres titulaires : 23	Nombre de membres représentés : 3
Nombre de membres présents à la séance : 16	Nombre de votants : 15
Date de la convocation : 19 juin 2023	

N° 14

Adoption du règlement budgétaire et financier au 1er janvier 2024

L'AN DEUX MILLE VINGT TROIS, le 30 juin à 14h30, le conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours, dûment convoqué, s'est réuni en session ordinaire au conseil départemental, sous la présidence de M. Jean-Paul CUZIN, président du conseil d'administration du SDIS 63.

PRÉSENTS :

Membres ayant voix délibérative

- Mme BERNARD, Mme BETHUNE, M. BOYER, Mme BRUN, M. DERRÉ, Mme DURON, M. GAUMET, M. GUILLAUME, Mme KHEMISTI, M. MEYNIER, M. PERRODIN, Mme PRUNIER, Mme RAINEAU, M. VALLÉE.

Membres ayant voix consultative

- **Suppléant** : Mme GUILLOT.
- **Sapeurs-pompiers :** Contrôleur général GLASIAN, Docteur TAILLANDIER.
- **Sapeurs-pompiers élus :** Adjudant-chef BERARD, Adjudant-chef CHELOUCHE, Commandant CUBIZOLLES, Capitaine IZARD.
- **Référent mixité et lutte contre les discriminations** : Lieutenante Colonelle SOURCIAT-LEDEY.

Membres de droit

- M. MALET, Directeur de cabinet du Préfet du Puy-de-Dôme.
- M. CHÉSI, Payeur départemental.

EXCUSÉS :

- **Titulaires :** M. CHAMBON, M. DA SILVA, M. DAUDUIT, M. DESFORGES, Mme LAGARDE, Mme MALTRAIT, Mme MAISONNET, M. MORVAN, M. PERRET, M. SOUCHAL, M. VEYSSIERE.
- **Suppléants :** M. BESSEYRE, Mme BONY, Mme BRUSSAT, M. CONSTANTIN, M. DAUPHIN, M. DUBOURG, M. DUBOURGNOUX, Mme GAIDIER, M. GALPIER, M. GRAND, M. LUNOT, M. MAGNET, Mme MANUBY, M. NEUVY, M. PETEL, Mme PICARD, M. RIOL, M. ROUGHEOL, Mme VIRLOGEUX.
- **Sapeur-pompier :** Capitaine BARILI.
- **Sapeurs-pompiers élus :** Adjudant-cheffe BOURDIN, Lieutenant RAQUIDEL, Adjudant-chef VIDAL.
- **Personnels administratifs, techniques et spécialisés :** Mme MERCIER, M. TRICHARD.

Le référentiel M57 impose l'adoption d'un règlement budgétaire et financier. Ce règlement formalise et précise les principales règles budgétaires et financières qui encadrent la gestion du Service départemental d'incendie et de secours du Puy-de-Dôme (SDIS 63) et permet de regrouper dans un document unique les règles fondamentales auxquelles sont soumis l'ensemble des acteurs intervenant dans le cycle budgétaire.

En tant que document de référence, il a pour principal objectif de renforcer la cohérence et l'harmonisation des pratiques de gestion. Le règlement assure la constance des méthodes et la sécurisation des procédures. Il pourra être actualisé en fonction de l'évolution des dispositions législatives et règlementaires et pour tenir compte de la nécessité d'adaptation des règles de gestion.

Ce rapport a reçu un avis favorable du Bureau.

DELIBERATION

Après en avoir débattu, le conseil d'administration, à l'unanimité, décide :

- **d'adopter le règlement budgétaire et financier exposé en annexe ;**
- **d'acter son application à compter du 1er janvier 2024.**

Fait et délibéré, les jour, mois et an que dessus.

Clermont-Ferrand, le 04 JUIL. 2023

Le Président du conseil d'administration
du SDIS 63,

Jean-Paul CUZIN

Accusé de réception en préfecture
063-286300017-20230630-23_09097-DE
Date de télétransmission : 10/07/2023
Date de réception préfecture : 10/07/2023

Le règlement budgétaire et financier du SDIS 63

30 JUIN 2023

Chapitre VII
Les opérations de contrôle et outils de gestion

La fiabilité, la cohérence des données financières produites et la sécurisation des éléments comptables sont essentiels dans la gestion du budget du SDIS. Le groupement des ressources administratives et financières assure, en interne, le contrôle de la chaîne financière et comptable.

Il est également garant de la maîtrise du calendrier et des délais réglementaires en ce qui concerne l'édition des documents (maquettes réglementaires et documents financiers d'aide à la décision), que ce soit pour le budget principal et les éventuels budgets annexes.

LA SECURITE FINANCIERE

Elle s'appuie sur l'ensemble des points ci -après :

- sécurisation des rapports et délibérations présentés en séances du conseil d'administration ;
- la qualité comptable et le contrôle des crédits disponibles ;
- l'ingénierie financière au service de la gestion de la dette ;
- l'expertise sur les dossiers stratégiques et spécifiques.

LA RESPONSABILITE DES GESTIONNAIRES PUBLICS

Depuis le 1er janvier 2023, ordonnateur et comptable sont soumis au régime de responsabilité commun, et sont justiciables devant une seule et même chambre en première instance, la chambre du contentieux de la Cour des comptes. Le Conseil d'Etat demeure la juridiction de cassation (ordonnance du 23 mars 2022 relative au régime de régime de responsabilité financière des gestionnaires).

Ainsi, le juge financier juge les auteurs des fautes financières les plus graves, ordonnateurs comme comptables publics.

Ce dispositif vient supprimer la responsabilité personnel et pécuniaire des comptables publics.

LE JUGE DES COMPTES

Les chambres régionales des comptes exercent à titre principal sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics une triple compétence de jugement des comptes des comptables publics, d'examen de la gestion et de contrôle budgétaire.

En application de l'article L 211-4 du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes territorialement compétente procède périodiquement à l'examen de la gestion du SDIS. Celui-ci porte sur :

- la régularité des actes de gestion ;
- l'économie des moyens mis en œuvre ;
- l'évaluation des résultats par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante.

LES OUTILS

Le logiciel financier budgétaire et comptable du SDIS est Civil Net Finances. Il inclut le budget, la gestion comptable et le suivi des marchés publics de la collectivité.

La plateforme de télétransmission utilisée pour la signature des bordereaux et la transmissions des flux PES V2 est Docapost Fast.

La solution de gestion de la dette et d'aide à la décision est Finance Active.