

## 2245 Responsabilité financière des gestionnaires publics : l'intérêt personnel vu par la cour d'appel financière

**Solution.** – La cour d'appel financière, saisie dans l'affaire Commune de Richwiller, a infirmé la position des juges de la chambre du contentieux, sur la notion d'intérêt personnel, condition indispensable pour sanctionner l'infraction visant les avantages injustifiés consentis à autrui, à soi-même ou à une personne morale.

**Impact.** – L'objectif d'éviter un conflit social au sein du personnel communal, ce qu'aucun élément du dossier ne vient au demeurant accréditer, ne suffit pas à établir que le maire aurait agi par intérêt personnel.

CAF, 20 juin 2025, n° 2025-04, Cne Richwiller

### NOTE

Dans cette affaire, la cour d'appel financière a rendu deux décisions.

Une première en date du 13 février 2025 a confirmé les juges de première instance, dans leur décision de ne pas transmettre une question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'État. Cette question visait les dispositions des articles L. 141-5 (condition d'accès aux documents, données) et L. 131-1 à L. 131-6 CJF (justiciables) en ce qu'ils ne mentionnent pas que les personnes poursuivies devant la Cour des comptes, doivent être informées de leur « droit de se taire » (CAF, 13 févr. 2025, n° 2025-02, Cne Richwiller : JO 19 févr. 2025).

La deuxième décision, présentement commentée, invitait la CAF à se prononcer sur le bien-fondé de la sanction prononcée à l'encontre d'un maire qui avait réquisitionné le comptable public en vue du paiement irrégulier de primes de fin d'années. L'élu avait été condamné au paiement d'une amende de 1 000 € (*C. comptes*, 16 déc. 2024, n° S 2024-1528 : Rec. 91 ; BJCL n° 2/2024, p. 83, *chron. Damarrey*). Cette décision des juges de première instance a fait l'objet d'un commentaire dans la présente revue, auquel nous nous permettons de renvoyer. Les auteurs identifient plusieurs zones d'ombre et approximations contenues dans la décision de la chambre du contentieux, auquel le présent arrêt apporte un éclairage partiel (*JCPA 2025*, 2111, *comm. Raude, Lamarque et Auché*).

Principalement, l'arrêt retient l'attention à raison de l'appréciation portée par les juges financiers sur la notion d'intérêt personnel, lequel doit être établi pour que l'infraction visée par les dispositions de l'article L. 131-12 CJF soit reconnue. Il s'agit, en effet, d'identifier l'avantage injustifié qui a pu être consenti à autrui, à soi-même ou à une personne morale, par le justiciable dans l'exercice de ses fonctions ou attributions en méconnaissance de ses obligations et par intérêt personnel direct ou indirect. En l'espèce, plusieurs agents de la commune avaient bénéficié du versement de primes de treizième mois alors qu'ils n'y avaient pas droit. Ces versements avaient été rendus possible en raison de l'usage par le maire de son pouvoir de réquisition ; il avait forcé le comptable à payer alors que ce dernier avait suspendu le paiement en considération de l'absence et de l'insuffisance de certaines pièces justificatives. Rappelons que les élus locaux ne peuvent voir leur responsabilité financière engagée que dans quelques cas bien précis et en l'espèce, alors que le maire a fait usage de son pouvoir de réquisition pour consentir un avantage in-

justifié – par combinaison des dispositions des articles L. 131-12 et L. 131-4 CJF.

L'arrêt de la CAF retient également l'attention en ce qu'il confirme que si le droit de se taire n'a pas été notifié au concerné dans le cadre de ses réponses attendues aux questionnaires qui lui ont été transmis dans le cadre de l'instruction, cela ne remet pas en cause la régularité de l'arrêt dès lors qu'il apparaît établi que les juges ne se sont pas fondés sur ces réponses pour statuer (*sur ce point, nous nous permettons de renvoyer à la chron. BJCL relative au premier semestre 2025*).

Au niveau procédural également, l'arrêt précise la distinction entre appel incident et simple mémoire en réponse, relevant que les conclusions du mémoire portant appel incident sont dirigées contre certains motifs du jugement de première instance, à l'exclusion du dispositif. La CAF les juge irrecevables et considère ce mémoire, compte tenu de ce qui est demandé, comme un mémoire en réponse.

Sur le fond de l'affaire, il n'y avait aucun doute sur l'illégalité du versement de ce treizième mois. La démonstration en est parfaitement établie par les juges tant en première instance qu'en appel (*pt 7 et s. de la décision d'appel*) : le maintien dérogatoire de primes et indemnités versées aux agents d'une collectivité territoriale avant le 28 janvier 1984 est conditionné par l'existence d'une délibération de l'assemblée de la collectivité, antérieure à cette date, fixant les conditions d'attribution et le taux moyen de ces primes et indemnités d'une part, et à l'inscription des montants correspondants dans le budget de la collectivité d'autre part. Sur ce point, le juge financier pouvait s'appuyer sur la jurisprudence du Conseil d'État (*not. CE*, 30 déc. 2013, n° 363480, Cne Roye : *Dr. adm.* 2014, *comm.* 51, P. Salen).

Hors de ce cadre, de tels versements sont irréguliers. La problématique du versement de primes de fin d'année est récurrente devant le juge financier et largement documentée par les travaux des juridictions financières. Régulièrement, les chambres régionales des comptes procèdent à un rappel des obligations en la matière (*not. CRC Centre – Val de Loire*, 20 sept. 2018, ROD Cne Beaugency, p. 49. – *CRC Île-de-France*, 7 mars 2019, ROD Cne de La Celle-Saint-Cloud, p. 26. – *CRC Île-de-France*, 29 août 2023, ROD Cne d'Épinay-sous-Sénart, p. 21) et renvoient en particulier à un arrêt de la Cour des comptes et à la mise en débet d'un comptable public auquel il avait été reproché le paiement de telles primes (*C. comptes*, 28 sept. 2000, n° 340279, Cne Grand-Quevilly).

Une problématique également rencontrée dans le cadre du nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics

avec la décision Saint-Louis agglomération (SLA – C. comptes, 24 mars 2025, n° 2025-0381 : JCP A 2025, 2138, obs. Damarey).

Dans son espèce Richwiller, la CAF a rappelé que le maintien dérogatoire de primes et indemnités versées aux agents d'une collectivité territoriale avant le 28 janvier 1984 est conditionné, d'une part, à l'inscription des montants correspondants dans le budget de la collectivité et, d'autre part, à l'existence d'une délibération de l'assemblée de la collectivité, antérieure au 28 janvier 1984, fixant les conditions d'attribution et le taux moyen de ces primes et indemnités (pt 8).

Une décision dont il a été fait appel. Très logiquement, la position retenue par le juge d'appel dans l'affaire Richwiller est de nature à éclairer la position qu'il prendra dans SLA.

## 1. Sur l'intérêt personnel indirect visant à éviter des tensions au sein de la collectivité

C'était l'enjeu principal de cet appel : la confirmation ou l'infirmité par la CAF de la perception de l'intérêt personnel tel qu'envisagé par les juges de la chambre du contentieux lesquels avaient conclu que la faute commise par l'élu était « *fondée sur un intérêt moral personnel* » qui a fait le choix de commettre les irrégularités reprochées afin d'éviter des tensions avec les personnes de la commune, intérêt qu'il « *a fait prévaloir sur l'intérêt général* » (pt 26). Sur ce point, la décision de la CAF était particulièrement attendue, comme l'a souligné le ministère public dans ses observations orales.

Tel qu'appréhendé – jusqu'à présent – par les juges de première instance, cet intérêt personnel a permis de viser des intérêts poursuivis dans le cadre professionnel comme l'illustre la décision Bantzenheim (C. comptes, 14 nov. 2024, n° S 2024-1396, Cne Bantzenheim : Rec. 85 ; JCP A 2025, comm. 2035, obs. Damarey ; BJCL n° 2/2024, p. 83, chron. Damarey). Dans cette décision, la chambre du contentieux a tenu compte des relations professionnelles étroites entretenues par le maire avec sa secrétaire de mairie (pt 20) et considéré qu'il avait retiré un intérêt personnel en se désengageant « *de fait d'une grande part de ses prérogatives au profit de sa collaboratrice* », renonçant ainsi « *à exercer le contrôle hiérarchique* » qu'il était pourtant seul à pouvoir exercer, s'en remettant « *totalement à l'appréciation de celle-ci, au mépris de l'intérêt général municipal* » (pt 21).

De manière similaire, l'ancienneté des relations avait déjà été retenue par le juge financier dans l'espèce Département de la Haute-Saône (C. comptes, 3 mai 2024, n° S-2024-0723 : Rec. 29 ; chron. S. Damarey : JCP A 2024, 2343 ; BJCL n° 6/2024, p. 504, chron. Damarey ; AJDA 2024, p. 1327, chron. Péhau et Vergallo ; AJCT 2025, p. 28, chron. Dyens), tandis que dans l'affaire SEAM SAGA, le juge a pris en compte des relations professionnelles de proximité (C. comptes, 23 juill. 2024, n° S-2024-1128 : Rec. 71 ; JCP A 2024, 2321, obs. Damarey ; chron. S. Damarey : JCP A 2024, 2343 ; AJDA 2024, p. 2258, comm. Péhau et Vergallo ; BJCL n° 2/2024, p. 83, chron. Damarey ; GFP 2024, n° 6, p. 24 et s., chron. Vandendriessche ; AJCT 2025, p. 28, chron. Dyens).

Cette perspective a été élargie à la volonté d'éviter une détérioration de l'ambiance professionnelle au sein du service ou de la collectivité. C'est la justification retenue dans l'affaire Richwiller avec la volonté d'éviter l'apparition de « *tensions entre l'intéressé et les agents qui pouvaient tenir leur prime de fin d'année pour un avantage acquis* » (pt 26) et que l'on retrouve également dans la décision Saint-Louis agglomération dans laquelle il est fait état de la volonté « *d'éviter des tensions dans l'organisme* » (pt 33).

Ces deux affaires ne sont pas sans rappeler ce précédent issu de la jurisprudence de la Cour de discipline budgétaire et financière. Dans

sa décision Saint-Denis de La Réunion, la CDBF avait condamné le maire qui avait forcé le comptable, en faisant usage de son pouvoir de réquisition et obtenu le versement d'indemnités aux agents de la commune (CDBF, 30 sept. 2021, Cne Saint-Denis de La Réunion : Rec. 181 ; RFFP 2022, n° 157, p. 181, comm. Lemaire ; AJCT 2022, p. 108, Durand ; AJDA 2021, p. 2507, chron. Péhau et Choquet ; BJCL 2021, p. 838, chron. Damarey).

Nous avons, intuitivement, considéré qu'avec le nouveau cadre juridique imposé par les dispositions de l'article L. 131-12 CJF et en particulier, en considération de cette condition tenant à l'intérêt personnel que le juge financier était tenu d'établir pour pouvoir sanctionner le gestionnaire, il était possible d'interroger la possibilité pour le juge financier de sanctionner désormais de tels faits (Droit public financier : Précis Dalloz, 3<sup>e</sup> éd., 2024, n° 1601, p. 988). Cette décision de la CAF vient le confirmer.

Il convient de saluer les efforts du ministère public qui s'est employé à caractériser l'intérêt personnel en droit public financier répressif en juxtaposant les notions d'intérêt moral propre et intérêt personnel pour les différencier de l'intérêt de la commune et plus largement de l'intérêt général, en démontrant qu'ils ne peuvent être compatibles entre eux.

En particulier, le parquet mettait en exergue que ce sont ces relations professionnelles qui avaient conduit le maire à ne pas mettre fin au treizième mois, à refuser d'appliquer le cadre légal et à faire prévaloir la qualité de ses relations quotidiennes avec les agents de la commune sur l'intérêt général.

Si l'on peut être sensible à son argumentaire, cela nécessitait toutefois d'appréhender de manière fine, la matérialité des faits de l'espèce et leur déterminisme dans la qualification de l'intérêt personnel. C'est ce qui a amené la CAF à remettre en cause l'approche retenue par la chambre du contentieux.

## 2. Deux mots pour résumer la décision de la CAF : pédagogie et apaisement

Les premiers juges avaient retenu un intérêt moral personnel que le maire avait entendu faire prévaloir sur l'intérêt général de la collectivité, alors que l'élu avait « *cherché à éviter de possibles tensions avec les agents bénéficiaires* » (pt 11).

Une motivation écartée par la CAF laquelle offre un véritable mode d'emploi dans l'appréciation de l'intérêt personnel. Mode d'emploi qu'il est possible de résumer en quelques points :

- l'intérêt personnel ne saurait se déduire du seul manquement du gestionnaire à ses obligations législatives ou réglementaires (pt 12) ;
- il ne peut pas plus être déduit du fait que la décision du gestionnaire ne soit pas en tout point conforme aux meilleures règles de gestion (pt 12) ;
- ne peut pas plus être déduit de ce que la décision aurait conduit à méconnaître un objectif d'intérêt général (pt 12).

Une simple contrariété avec l'intérêt général n'est donc pas suffisante en soi, ce qui implique que l'intérêt personnel puisse être caractérisé par les faits de l'espèce. Ce faisant, la CAF renvoie à une appréciation au cas par cas qui doit amener une discussion sur chacun des arguments avancés par le parquet.

En particulier, s'agissant de cet objectif visant à éviter un conflit social au sein du personnel communal, encore faut-il qu'il soit démontré. C'est ce que souligne la CAF et ce point est important, il faut que les éléments du dossier viennent conforter cet objectif (pt 13).

De manière très explicite, la CAF ajoute qu'« *à supposer même que cette préoccupation n'ait pas été totalement étrangère à sa décision de requérir* » le comptable, la circonstance que le maire « *en cherchant à éviter l'interruption soudaine du paiement d'indemnités versées de bonne foi depuis plus de quarante ans et considérées par les agents, les*

maires et les comptables successifs (...) comme un avantage collectivement acquis, aurait certes prévenu le désagrément personnel d'avoir à gérer une possible situation de crise, il aurait surtout évité que ne soit perturbé le fonctionnement des services publics communaux » (pt 13).

Cette formulation est de nature à rassurer ceux de ces gestionnaires publics qui se trouvent contraints de prendre des décisions, dont ils savent qu'elles sont irrégulières, mais qui estiment ne pas avoir d'autres choix. Nous y reviendrons.

Elle n'est pas sans rappeler cette jurisprudence de la CDBF qui a pu retenir comme circonstances atténuantes, les difficultés liées à la continuité du service (sur ce point, V. Groper et Michaut, *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier* : Dalloz, 2025, n° 463.176, p. 632) avec une nuance car, en l'espèce, ces circonstances conditionnent la qualification de l'infraction.

Cette mise en perspective a été initiée par le ministère public lui-même : alors que la RFGP est particulièrement contestée depuis le début de l'année 2025 (V. en partic. *Comm. Eguilles* : JCP A 2025, 2200), le parquet a souhaité éclairer les potentiels justiciables sur la réalité des risques encourus au moyen d'une série de contributions visant à apaiser les craintes qu'ils ont pu exprimer. En particulier, sa communication a porté sur ces circonstances que le juge financier est amené à prendre en considération pour atténuer les niveaux de responsabilité, notamment lorsque l'irrégularité est justifiée par les nécessités du service et plus précisément, de sa continuité (V. Hamayon, *N'opposons pas gestion régulière et gestion efficace* : *Gestions hospitalières mai 2025*, n° 646, p. 254).

À propos de liens particuliers entre le maire et les bénéficiaires qui seraient susceptibles de révéler un intérêt personnel, la CAF considère qu'ils ne sont pas établis, qu'ils soient pris dans leur globalité ou même individuellement, « que ce soit en raison de l'ancienneté de leurs relations professionnelles ou d'autres facteurs » (pt 14). N'est pas plus établi l'intérêt électoral dont aurait pu bénéficier le maire, la CAF considérant que cet intérêt ne peut « être caractérisé du seul fait que 11 des 28 agents bénéficiaires de cette prime se soient trouvés électeurs de la commune, qui compte environ 3 700 habitants » (pt 15).

Enfin, sur l'atteinte portée à l'image de la commune et à celle du maire, le juge d'appel a considéré que leurs images ne pouvaient se trouver altérées en cas de non-versement de ces primes, retenant en particulier que l'élus est maire de la commune depuis 2008 et qu'il a été réélu en 2014 et 2020 en l'absence de liste d'opposition (pt 16). La formulation est intéressante car il est possible d'en déduire que dans l'hypothèse où une opposition existerait, il pourrait être envisagé de considérer que l'élus a pu prendre en considération un intérêt personnel à préserver son image afin d'obtenir sa réélection.

Et le propos peut être élargi car il faut comprendre que dans sa rédaction, l'arrêt de la CAF n'exclut rien et offre la possibilité, si les

faits sont réunis et la démonstration établie, de caractériser cet intérêt personnel. C'est ici un élément important à prendre en considération : le juge d'appel renvoie au ministère public et aux juges de première instance, le soin d'étoffer leur approche de la notion d'intérêt personnel, de la démontrer et ce faisant, de la caractériser suffisamment.

Enfin, revenons sur l'effet utile de cette décision d'appel. Nous l'évoquions précédemment : cette décision est de nature à rassurer, à apaiser les potentiels justiciables alors que la RFGP fait l'objet, ces derniers mois, d'une remise en cause particulièrement importante (V. not. le Billet Dalloz, RFGP : une tempête dans un verre d'eau – <https://actu.dalloz-etudiant.fr/le-billet/article/responsabilite-financiere-des-gestionnaires-publics-une-tempete-dans-un-verre-deau/h/cdc6b587da814c30225c8880bca88058.html>).

D'ailleurs, on relèvera que les effets ne se sont pas faits attendre. Ainsi, la Gazette des communes titrait, à propos de cette décision : « un nouvel arrêt rassure les acteurs locaux » (25 juin 2025).

D'un certain point de vue, c'est probablement son intérêt premier. Car elle offre bien évidemment une lecture, par certains aspects, discutable en termes de responsabilité, avec des antagonismes évidents entre les nécessités du service et la préservation de l'ordre public financier. C'est là que la fonction de juger prend toute son importance en ce qu'elle impose la recherche d'un équilibre dans la décision rendue afin d'éviter que l'impératif de continuité du service public ne soit un « parapluie » trop facilement ouvert pour justifier des pratiques illégales.

Pour conclure, on relèvera avec intérêt cette proposition de loi enregistrée à la présidence du Sénat le 27 mai 2025, visant à harmoniser les conditions d'octroi par les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale des « primes de treizième mois ». Elle a pour objet, par dérogation aux dispositions de l'article L. 714-4 CGCT, de permettre aux organes délibérants des collectivités territoriales et des EPCI, d'attribuer au profit de l'ensemble de leurs agents publics, une prime égale à un douzième du total des traitements de base versés chaque année. Comme l'indique l'exposé des motifs de cette proposition de loi, il s'agit de remédier aux disparités dans les conditions d'octroi de telles primes notamment en cas de fusions de collectivités alors qu'en l'état de la législation, le versement de ces primes ne peut résulter que d'une délibération antérieure au 28 janvier 1984. Il s'agit de mettre un terme à une situation qui « soulève une grande iniquité entre les collectivités territoriales pouvant maintenir une telle prime et celles qui ne peuvent en instituer une, faute d'avoir délibéré » avant cette date.

Stéphanie DAMAREY,  
professeur agrégé de droit public à l'université de Lille, ERDP