

DEUXIÈME CHAMBRE

Arrêt n° 2025-04

COMMUNE DE RICHWILLER
(HAUT-RHIN)

Audience publique du 13 juin 2025

Affaire n° CAF-2024-03

Prononcé du 20 juin 2025

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Au nom du peuple français

LA COUR D'APPEL FINANCIÈRE,
siégeant en audience publique, a rendu l'arrêt suivant :

Vu la procédure suivante :

Procédure contentieuse antérieure

Par arrêt n° S-2024-1528 du 16 décembre 2024, la chambre du contentieux de la Cour des comptes a, en premier lieu, jugé qu'il n'y avait pas lieu de transmettre au Conseil d'État la question prioritaire de constitutionnalité formulée par le requérant concernant, d'une part, les articles L. 141-5 et L. 131-1 à L. 131-16 du code des juridictions financières et, d'autre part, l'article L. 131-7 du même code. Elle a, en second lieu, condamné M. X à une amende de mille euros (1 000 €) pour avoir réquisitionné la comptable publique en vue du paiement irrégulier de primes de fin d'année en 2022 et 2023. Elle a également décidé la publication de son arrêt au *Journal officiel* de la République française.

Procédure devant la Cour

Par requête du 30 décembre 2024, enregistrée au greffe de la Cour d'appel financière le 30 décembre 2024, Me Olivier Maetz, pour M. X, a interjeté appel de cet arrêt. Il soutient que :

- l'arrêt attaqué est intervenu au terme d'une procédure irrégulière faute pour les questionnaires qui lui ont été adressés au cours de l'instruction de mentionner le droit qu'il avait de se taire ;

- l'arrêt attaqué a omis de statuer sur le moyen tiré de ce qu'en sa qualité d'ordonnateur, il n'aurait fait qu'exécuter une délibération du conseil municipal ;

- la Cour des comptes a commis une erreur de droit en jugeant qu'il aurait méconnu ses obligations, alors qu'il n'a fait qu'exécuter des décisions de son conseil municipal ;

- l'arrêt attaqué est entaché d'erreurs de droit en jugeant qu'il aurait octroyé un avantage pécuniaire injustifié aux agents concernés ;

- la Cour des comptes a entaché son arrêt d'erreurs de droit en n'établissant ni l'existence d'un préjudice financier pour la commune ni l'intérêt personnel qu'il aurait tiré de sa décision d'octroyer les primes en cause.

Par un mémoire distinct, enregistré le même jour au greffe de la Cour d'appel financière, Me Olivier Maetz pour M. X a contesté le refus de transmettre la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'État.

Par un mémoire du 5 février 2025, la procureure générale près la Cour des comptes a introduit un mémoire en réponse et portant appel incident au sens de l'article R. 142-4-2 du code des juridictions financières et a demandé à la Cour d'appel financière de confirmer la condamnation de première instance par substitution de motifs.

Par arrêt n° 2025-02 du 13 février 2025, la Cour d'appel financière a confirmé le refus de la chambre du contentieux de transmettre la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'État.

Par demande du 13 mai 2025 enregistrée au greffe le même jour, la procureure générale a cité comme témoin à l'audience publique Mme B, cheffe du service comptable de la direction départementale des finances publiques du Haut-Rhin.

Par des observations complémentaires du 2 juin 2025, la procureure générale près la Cour des comptes a réitéré sa demande à la Cour d'appel financière de confirmer la condamnation de première instance par substitution de motifs.

Vu les pièces de la procédure de première instance ;

Vu l'ordonnance de règlement en date du 2 mai 2025 de Mme Catherine Hirsch, présidente de chambre honoraire à la Cour des comptes, chargée du supplément d'information ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la fonction publique ;
- le code des juridictions financières ;

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience.

Entendu au cours de l'audience publique :

- Mme Catherine Hirsch, présentant le résultat de l'instruction ;
- Mme B, en qualité de témoin cité par le ministère public ;
- M. Nicolas Groper, premier avocat général, et M. Paul Parent, procureur financier près la chambre régionale des comptes Grand Est, en les conclusions du ministère public ;
- M. X et Maître Olivier Maetz, ayant été informés dès l'ouverture de l'audience de leur droit de garder le silence et invités à présenter leurs explications et observations, et ayant eu la parole en dernier ;

Après avoir entendu au cours du délibéré M. Marc El Nouchi, conseiller d'État, réviseur, en ses observations ;

Après en avoir délibéré ;

Considérant ce qui suit :

1. Par réquisitoires introductif du 2 octobre 2023 et supplétif du 3 avril 2024, le procureur général a saisi la Cour des comptes de faits laissant présumer des irrégularités dans la gestion de la commune de Richwiller (Haut-Rhin). Par décision du 2 septembre 2024, le procureur général a renvoyé M. X, maire de cette commune, devant la chambre du contentieux. Par un arrêt n° S-2024-1528 du 16 décembre 2024, la chambre du contentieux a condamné M. X à une amende de 1 000 € et ordonné la publication de cet arrêt au *Journal officiel* de la République française. Se fondant sur l'article L. 131-12 du code des juridictions financières, cet arrêt a reproché à M. X d'avoir méconnu ses obligations en requérant la comptable publique de payer à 28 agents de la commune des primes de fin d'année à hauteur de 23 928 € en novembre 2022 et de 25 887 € en novembre 2023, après que la comptable publique a suspendu ces paiements en l'absence de pièces justificatives pour les versements de 2022 et d'insuffisance des pièces produites pour ceux de 2023. Les premiers juges ont, par suite, fait grief à M. X d'avoir octroyé un avantage pécuniaire injustifié à ces agents entraînant un préjudice financier pour la commune, et d'avoir poursuivi un intérêt personnel indirect au détriment de l'intérêt général de la commune. M. X relève appel de cet arrêt devant la Cour.

Sur la recevabilité de l'appel incident présenté par le ministère public

2. Les conclusions du mémoire portant appel incident en date du 5 février 2025 présenté par la procureure générale sont dirigées contre certains des motifs du jugement de première instance, à l'exclusion du dispositif ; elles sont par suite irrecevables. Il y a lieu en la présente espèce, et compte tenu de ce qui est demandé, de considérer ce mémoire, dans son ensemble, comme un mémoire en réponse.

Sur la régularité de l'arrêt attaqué

3. Si l'appelant ne conteste pas que le droit de se taire lui a bien été notifié par le président de la chambre du contentieux lors de l'audience du 19 novembre 2024, il fait valoir qu'il a été en revanche destinataire de questionnaires ne mentionnant pas ce droit, en méconnaissance du droit du justiciable de ne pas participer à sa propre incrimination.

4. S'il résulte de l'instruction que des questions écrites adressées par le rapporteur de la première instance à l'appelant ne mentionnaient pas le droit qu'avait son destinataire de se taire, il ne ressort, en tout état de cause, pas de l'arrêt attaqué que la chambre du contentieux

se soit déterminée en se fondant sur des éléments qui auraient été transmis par M. X en réponse à l'un de ces questionnaires. Ce moyen doit donc être écarté.

5. L'appelant soutient par ailleurs que l'arrêt attaqué aurait omis de statuer sur son moyen tiré de ce qu'il n'aurait pas méconnu ses obligations en ne faisant qu'exécuter, en sa qualité d'ordonnateur, une délibération du conseil municipal. Or, les premiers juges, après avoir relevé que M. X était bien justiciable de la Cour des comptes en vertu du 2° de l'article L. 131-4 du code des juridictions financières, ont précisément et suffisamment répondu à ce moyen au paragraphe 23 de l'arrêt attaqué. Ce moyen doit donc être écarté.

Sur le bien-fondé de l'arrêt attaqué

6. L'article L. 313-6 du code des juridictions financières, dans sa version en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022, disposait que « *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* ». L'article L. 131-12 du code des juridictions financières, en vigueur au 1^{er} janvier 2023, applicable en l'espèce en vertu de la loi répressive la plus douce aux paiements de la prime en 2022 comme à ceux de 2023, dispose que : « *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.* »

Sur le droit applicable au paiement de compléments de rémunération au personnel des collectivités territoriales

7. L'article L. 714-4 du code général de la fonction publique dispose que : « *Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat* ». Aux termes de l'article L. 714-11 du même code : « *Par dérogation à la limite résultant de l'article L. 714-4, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités territoriales et leurs établissements publics mentionnés à l'article L. 4 ont mis en place avant le 28 janvier 1984, sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents publics, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement (...)* ». Aux termes de l'annexe I de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales fixant la nomenclature des pièces justificatives, le versement des primes et indemnités doit être justifié par une « *décision de l'assemblée délibérante fixant la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités* ».

8. Il résulte de ce qui précède 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.

Sur la caractérisation d'un avantage injustifié accordé à autrui par un gestionnaire public en méconnaissance de ses obligations

9. Dans l'arrêt attaqué, la Cour des comptes a relevé qu'en méconnaissance des dispositions mentionnées aux points 7 et 8 du présent arrêt, l'ordre de réquisition du 22 novembre 2022 n'était pas accompagné de la pièce justificative nécessaire et que si l'ordre de réquisition du 23 novembre 2023 était appuyé d'une délibération du 24 septembre 1997 prévoyant

l'inscription directement dans le budget de la commune d'une prime de fin d'année précédemment versée par une association du personnel communal, cette délibération, en tout état de cause postérieure au 28 janvier 1984, ne prévoyait pas les conditions d'attribution et le taux moyen de cette prime. Si cette délibération a été complétée, à la demande du comptable public de l'époque, d'une mention au procès-verbal du conseil municipal du 3 décembre 1997 précisant les conditions de versement et de liquidation de cette prime, les premiers juges ont considéré que cette mention, au demeurant également postérieure au 28 janvier 1984, ne pouvait satisfaire aux exigences posées par l'annexe I précitée de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales, faute de revêtir le caractère d'une décision exécutoire de l'assemblée délibérante. La Cour des comptes a relevé, dans ces conditions, qu'en refusant à deux reprises de se mettre en conformité avec les dispositions mentionnées ci-dessus et en préférant requérir la comptable publique de payer la prime de fin d'année, M. X avait méconnu ses obligations d'ordonnateur.

10. Par suite, c'est à bon droit que la Cour des comptes a jugé que, du fait du manquement du maire à ses obligations, les agents concernés avaient bénéficié d'un avantage pécuniaire injustifié, à défaut de base légale fondant les versements, ayant nécessairement entraîné un préjudice financier pour la commune de Richwiller.

Sur la caractérisation d'un intérêt personnel

11. Les premiers juges ont estimé qu'en requérant à deux reprises la comptable publique de procéder aux paiements litigieux, M. X aurait fait prévaloir un intérêt moral personnel sur l'intérêt général de la collectivité. Cet intérêt personnel tiendrait au fait qu'en agissant ainsi, M. X aurait cherché à éviter de possibles tensions avec les agents bénéficiaires.

12. Or, en premier lieu, en matière d'octroi d'un avantage injustifié à autrui, l'existence d'un intérêt personnel direct ou indirect poursuivi par le gestionnaire public ne saurait se déduire du seul manquement de celui-ci à ses obligations législatives ou réglementaires, ni du seul fait que sa décision aurait pu ne pas être en tout point conforme aux meilleures règles de gestion ou qu'elle aurait conduit à méconnaître un objectif d'intérêt général.

13. En deuxième lieu, la circonstance que le maire aurait eu comme 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 qu'il aurait agi par intérêt personnel. À supposer même que cette préoccupation n'ait pas été totalement étrangère à sa décision de requérir la comptable publique, si M. X, 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 jusqu'alors 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.

14. En troisième lieu, il ne ressort pas davantage du dossier que des liens particuliers aient existé entre M. X et tel ou tel bénéficiaire de la prime, que ce soit en raison de l'ancienneté de leurs relations professionnelles ou d'autres facteurs.

15. En outre, l'intérêt électoral invoqué par le ministre public 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.

16. Enfin, il n'apparaît pas que l'image de la commune et celle de son maire auraient pu se trouver altérées en cas de non versement de la prime, contrairement à ce que soutient le ministre public. L'appelant objecte à cet égard dans son mémoire en défense qu'il est maire de la commune depuis 2008 et qu'il a été réélu en 2014 et en 2020 en l'absence de liste d'opposition.

17. Dans les circonstances de l'espèce, l'intérêt personnel, direct ou indirect, que M. X aurait tiré du versement des primes litigieuses ne peut être regardé comme établi. L'appelant est donc fondé à soutenir, pour ce motif, que c'est à tort que la Cour des comptes a jugé que l'infraction prévue à l'article L. 131-12 du code des juridictions financières était caractérisée et qu'elle l'a condamné au paiement d'une amende.

Sur la publication de l'arrêt au *Journal officiel*

18. Il y a lieu, compte tenu des circonstances de l'espèce, de publier le présent arrêt au *Journal officiel* de la République française, en application de l'article L. 142-1-11 du code des juridictions financières.

Par ces motifs,

ARRÊTE :

Article 1^{er}. – L'arrêt de la chambre du contentieux de la Cour des comptes n° S-2024-1528 du 16 décembre 2024 est infirmé en tant que son article 2 condamne M. X à une amende de mille euros (1 000 €).

Article 2. – M. X est relaxé des fins de la poursuite.

Article 3. – L'appel incident formé le 5 février 2025 par le ministère public est rejeté.

Article 4. – Le présent arrêt sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Délibéré par la Cour d'appel financière, deuxième chambre, le 13 juin 2025, par M. Philippe Geoffroy, conseiller maître à la Cour des comptes, président de la deuxième chambre ; MM. Marc El Nouchi, Tanneguy Larzul et Alain Seban, conseillers d'État ; Mme Béatrice Abollivier, personnalité qualifiée.

En présence de Mme Marine Macé, greffière de séance.

En conséquence, la République française mande et ordonne à tous commissaires de justice, sur ce requis, de mettre ledit arrêt à exécution, aux procureurs généraux et aux procureurs de la République près les tribunaux judiciaires d'y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique de prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis.

En foi de quoi, le présent arrêt a été signé par

Marine MACÉ

Philippe GEOFFROY

En application des articles R. 331-1 du code des juridictions financières et R. 821-1 du code de justice administrative, les arrêts prononcés par la Cour d'appel financière peuvent faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'État, dans le délai de deux mois à compter de la notification. Ce délai est augmenté d'un mois pour les personnes qui demeurent en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, et de deux mois pour les personnes domiciliées à l'étranger, en application des articles R. 421-7, R. 811-5 et R. 821-2 du code de justice administrative. La révision d'un arrêt peut être demandée après expiration du délai pour se pourvoir en cassation, et ce dans les conditions prévues aux articles R. 331-2 et R. 331-3 du code des juridictions financières.