

Robert Badinter

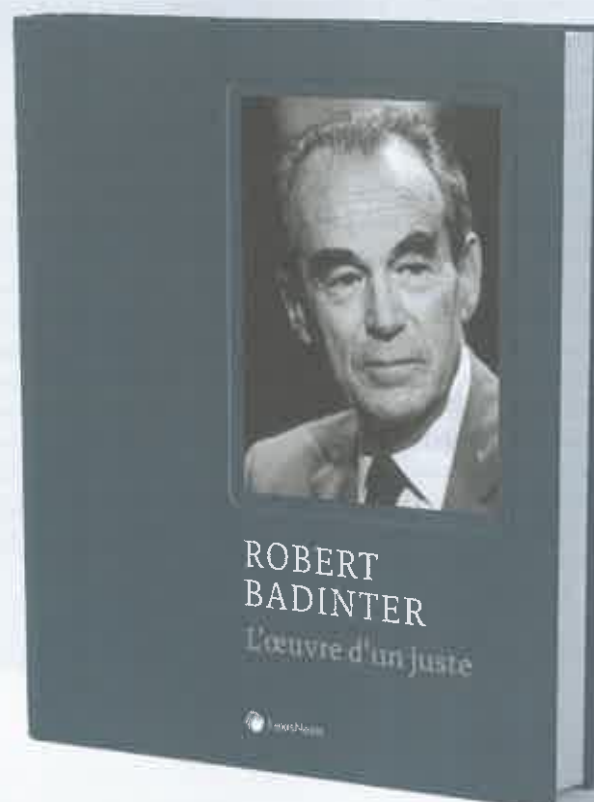
L'œuvre d'un juste

“
Un jour,
je vous parlerai
de la Justice...”

Robert Badinter, 1985

“
Avec ce livre,
nous avons tenté
d'en parler pour lui

Antoine Lyon-Caen
et Jean-Marc Sauvé, 2024



Récits de vie inédits, archives originales
et photographies d'époque.

27 grands témoins racontent l'empreinte
d'un homme de progrès et célèbrent un
héritage juridique intemporel.

Sous la direction
d'Antoine Lyon-Caen et Jean-Marc Sauvé,
avec le soutien bienveillant d'Élisabeth Badinter
Février 2025

36 Premier bilan 2023-2025 et perspectives de la réforme du régime de responsabilité financière des gestionnaires publics



SÉBASTIEN HEINTZ,
procureur financier,
CRC Nouvelle Aquitaine

V oici désormais trois ans qu'est intervenue l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics (RFGP), qui a suscité aussi bien des attentes que des craintes importantes à son entrée en vigueur de la part de tous les acteurs concernés. L'entrée en vigueur de ce régime, les procédures en cours comme les premiers arrêts rendus en première instance ou en appel ont profondément alimenté le débat, en particulier dans le secteur public local ces deux dernières années. Même si le recul est encore limité, il y a déjà lieu de tirer quelques enseignements des affaires actuellement en cours d'instruction comme de la jurisprudence, dans une perspective de prévention des risques et au regard des dispositifs mobilisables de contrôles internes et externes.

1. Les arrêts déjà rendus dans le nouveau cadre de la RFGP ne sont que la partie émergée d'un bien plus grand nombre de dossiers portés à la connaissance du parquet près la Cour des comptes et donnant lieu à réquisitoire depuis 2 ans. Ceux-ci dessinent à grands traits le contour de la mise en œuvre de ce nouveau régime, qu'il s'agisse des infractions mobilisées ou des organismes et gestionnaires concernés par de telles procédures (1). Par ailleurs, la jurisprudence, même encore modeste en volume et largement à construire, s'avère particulièrement riche d'enseignements en ayant abordé des situations très diversifiées et traité des points juridiques majeurs, pour la caractérisation de certaines infractions, l'imputabilité des faits et la prise en compte des circonstances (2). Cela permet *in fine* de mieux identifier les points d'attention essentiels pour tout gestionnaire public.

1. La RFGP, un régime répressif spécialisé visant l'exemplarité en tous domaines

A. - Quelques rappels quant à la logique de la RFGP

2 Le régime de responsabilité financière des gestionnaires publics (RFGP) mis en œuvre est un régime répressif spécialisé,

distinct des poursuites pénales et des poursuites disciplinaires. Si par bien des aspects, il s'inscrit dans les pas du régime antérieur de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), ce n'est pas non plus une simple continuité. Le champ RFGP est juridiquement plus limité que celui de la CDBF, au travers d'un régime d'infractions redéfini, certaines supprimées et d'autres restreintes, mais en pratique, des moyens dédiés plus importants que la CDBF, se traduisant par un plus grand nombre d'affaires traitées. Ce régime se distingue en tout cas radicalement de la responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) des comptables publics auparavant en vigueur, en plusieurs points :

- il n'y a pas d'automaticité dans la répression des fautes commises, l'opportunité des poursuites découlant des autorités de déferés puis du parquet général près la Cour des comptes, l'objectif général étant d'assurer la protection de l'ordre public financier en sanctionnant des affaires exemplaires ;
- la répression est ciblée sur les opérations à enjeux financiers significatifs et sur les carences graves dans l'exercice des contrôles de la chaîne financière, ce qui se traduit à la fois dans l'infraction principale (violation des règles des dépenses et recettes), dans l'opportunité des poursuites du parquet pour toutes les infractions, et dans la détermination des sanctions dans tous les cas (fonction de la gravité, de la réitération et de l'importance du préjudice causé) ;
- c'est un régime répressif, appréciant les circonstances de faits et de droits imputables à chaque justiciable, avec des amendes personnelles, qui ne peuvent pas donner lieu à

NDLR : Cet article reprend des éléments de l'une des présentations faites à l'occasion des rencontres d'actualité de l'AFIGESE qui se sont tenues le 21 mars 2025 à Bordeaux sur le thème « La maîtrise des risques comptables et financiers : contrainte ou opportunité ? ».

des remises gracieuses. Les amendes sont proportionnées à la gravité des faits reprochés, à l'éventuelle réitération de pratiques prohibées et le cas échéant à l'importance du préjudice causé à l'organisme (*CJF, art. L. 131-16 et L. 131-18*) mais surtout aux fonctions exercées au moment des faits (plafond d'un mois ou de 6 mois de rémunération selon les infractions) ainsi que, au besoin, aux capacités contributives des justiciables au moment du jugement ;

- la logique « réparatrice » qui prévalait en RPP n'est pas du tout celle de la RFGP, qui vise d'abord à sanctionner des manquements et pas à « rétablir le compte ». Il n'y a pas de restitution des sommes en cause aux organismes lésés.

3. En s'appuyant sur les données statistiques du portefeuille des affaires traitées par le parquet général, qu'elles aient donné lieu à classement, rappel à la loi, instruction ou renvoi en audience publique, il y a lieu de tempérer certaines idées reçues quant aux infractions et aux justiciables poursuivis ainsi qu'aux domaines envisagés.

B. - Les enseignements des affaires traitées, achevées ou non, depuis 2 ans

1° Le volume d'affaires et les alternatives aux poursuites

4. Rappelons tout d'abord qu'il existe un important volet préventif, sous forme d'alertes préalables par exemple dans les rapports d'observation (rendus publics) ou bien de manière non publique mais solennelle, au travers de rappels au droit émanant du procureur financier en CRC avant toute poursuite ou de rappels à la loi de la procureure générale. Le fait de ne pas

tenir compte de telles alertes préalables est d'ailleurs un facteur de gravité en cas de persistance d'irrégularité (V. analyse de la jurisprudence ci-après).

5. À titre d'illustration, en CRC Nouvelle-Aquitaine, les rappels au droit interviennent pour l'essentiel auprès des comptables publics, par exemple pour des recettes tarifaires non conformes aux tarifs votés, pour des bordereaux de mandats signés par des personnes non habilitées ou s'agissant de dépenses prises en charge sans que l'ordonnateur ne communique les pièces exigibles à l'appui du paiement (le plus souvent pour des heures supplémentaires ou des indemnités versées sans que n'existe la délibération les instituant). Dans ces cas où les prises en charge par le comptable devraient mettre en évidence des carences quant aux contrôles de la validité de la dépense, le comptable public est invité pour l'avenir à rejeter les paiements irréguliers conformément aux textes (*CJF, art. L. 131-7*).

6. Les statistiques confirment également qu'il ne s'agit pas d'un contentieux de masse : car d'une part toute faute ne se traduit pas systématiquement par des déférés ou par des poursuites du parquet et d'autre part toute poursuite ne conduit pas non plus systématiquement à condamnation : c'est bien le principe d'une instruction à charge et à décharge. S'agissant de la CRC Nouvelle-Aquitaine, les statistiques de déférés et de poursuites sont d'ailleurs à considérer au regard de l'ensemble des contrôles conduits sur la même période (190 examens des comptes et de la gestion de collectivités et organismes du secteur public local en Nouvelle-Aquitaine) : moins de 8 % des cas ont donné lieu à des déférés.

Statistiques du contentieux au niveau de la CRC Nouvelle-Aquitaine et au niveau national 2023-2024

CRC NOUVELLE AQUITAINE

101 com. administratives
24 rappels au droit
du procureur financier

14 déférés
transmis au parquet général
(190 ROD sur la même période)

12 réquisitoires
pris par le Procureur général

2 rappels à la loi
du procureur général

5 arrêts
rendus par la chambre du contentieux
sur des affaires CRC NA

1000 € à 20 000 €
amendes prononcées

AU NIVEAU NATIONAL

147 déférés
reçus au parquet général

126 réquisitoires
pris par le Procureur général

20 rappels à la loi
du procureur général

24 décisions de renvoi
devant la chambre du contentieux

20 arrêts
rendus par la chambre du contentieux

1000 € à 20 000 €
amendes prononcées

3 appels
devant la Cour d'appel financière

7. Rappelons que lorsque des faits susceptibles de poursuite sont portés à sa connaissance, le parquet général a la faculté de poursuivre ou bien de classer au stade initial, au besoin avec un rappel à la loi. Mais il dispose encore de la faculté de décider d'un classement une fois l'instruction achevée au vu de ses conclusions, soit partiellement pour certains des griefs et des mis en cause seulement, soit pour toute l'affaire dans son ensemble.

2° Le champ des infractions

8. Pour mémoire, sur les 10 infractions prévues au Code des juridictions financières, huit d'entre elles sont directement

déclinables dans le secteur public local (faute grave avec préjudice financier, y compris dans des EPIC, non production de comptes, engagement de dépense par personne non habilitée, avantage injustifié, condamnation à astreinte et inexécution de décisions de justice, gestion de fait), dont les 4 dernières pouvant concerner des élus locaux dans l'exercice de leurs mandats, dans certains cas (*CJF, art. L. 131-12, L. 131-14, 1° et 2°, L. 131-15*).

Récapitulatif des infractions et des arrêts rendus

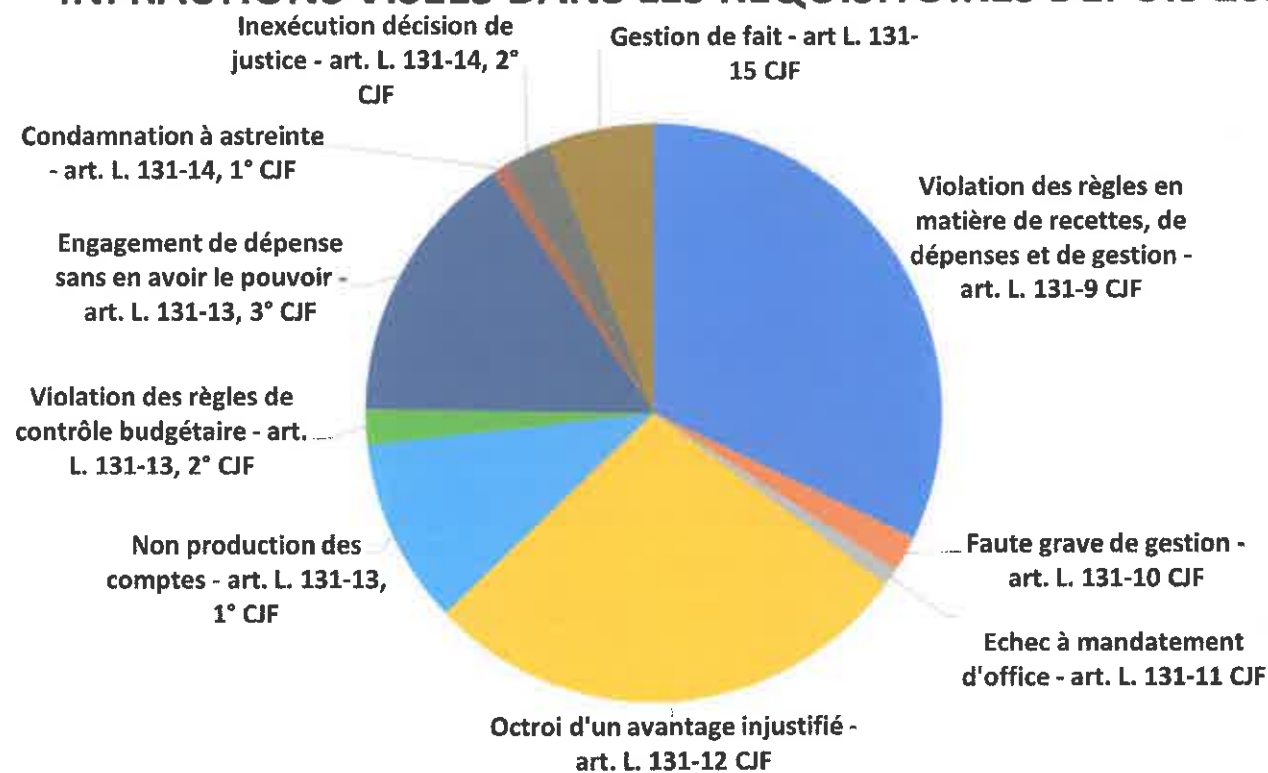
Fautes graves avec préjudice significatif	L. 131-8	Violation des règles d'exécution et de gestion (dépenses/recettes) causant un préjudice significatif	CC 23 nov. 2023, Crédit municipal de Bordeaux CC, 3 mai 2024, Dept de l'Eure/ CAF 6 févr. 2025 CC 5 juil. 2024 régie PARCUB CC, 23 juil. 2024, SAEM SAGA CC, 7 oct. 2024, Cne Sainte Eulalie CC, 19 déc 2024, Château de Grignon Agro
	L. 131-10	Faute grave de gestion dans un EPIC / entreprise publique	CC, 21 juin 2024, France Média Monde
Avantage injustifié	L. 131-12	Avantage injustifié à soi-même ou à autrui par intérêt personnel direct ou indirect	CC 11 mai 2023 Société Alpexpo / CAF 12 janv. 2024 CC, 3 mai 2024, Dépt Haute Saône CC, 23 juil. 2024, SAEM SAGA CC, 17 oct 2024, Cne Bantzenheim CC, 16 déc. 2024 Cne Richwiller CC, 27 février 2025, Saint-Louis Agglomération
Infractions budgétaires et comptables	L. 131-13 1°	Non-production des comptes	CC, 25 juin 2024, Régie Gazelec de Peronne CC, 10 oct. 2024, Cne Felleries
	L. 131-13 3°	Engagement de dépense sans pouvoir ni délégation	CC, 21 juin 2024, France Média Monde CC, 2 juil. 2024, Office tourisme Strasbourg CC, 5 juil. 2024 régie PARCUB CC, 23 déc. 2024 Marseille Habitat SCI Protis CC, 8 janv. 2025 Fond. Assist. aux animaux
	L. 131-15	Gestion de fait	CC, 10 oct. 2024, Cne Felleries
	L. 131-13 2°	Violation des règles de contrôle budgétaire	CC, 21 juin 2024, France Média Monde
Protection exécution décision de justice et mandatement	L. 131-14-1°	Condamnation à une astreinte	CC, 10 juil. 2023, CH Ste Marie
	L. 131-14-2°	Inexécution d'une décision de justice	CC, 31 mai 2023, Cne Ajaccio CC, 10 juil. 2023, CH Ste Marie
	L. 131-11	Échec à mandatement d'office	CC, 31 mai 2023, Cne Ajaccio

9. Les arrêts couvrent à ce stade l'intégralité des infractions, à l'exception de l'échec à mandatement d'office. Plus généralement, les affaires actuellement en cours d'instruction rendent bien compte de la diversité des affaires et des qualifications présumées.

10. Les poursuites ne se résument pas à la seule faute grave avec préjudice (CJF, art. L. 131-9 ou art. L. 131-10) : celle-ci représente environ un tiers des incriminations, en visant non seulement des infractions en dépenses, mais également en recettes et en

gestion de biens ; elle tend à être moins fréquente encore dans les affaires les plus récentes (cette infraction n'est visée que dans 11 % des réquisitoires pris depuis le 1er janvier 2025). Elle est d'ailleurs rarement isolée dans une affaire, mais au contraire fréquemment combinée avec l'infraction d'octroi d'avantage injustifié (CJF, art. L. 131-12), mobilisée également dans environ un tiers des griefs, seule ou en lien avec d'autres.

INFRACTIONS VISÉES DANS LES RÉQUISITOIRES DEPUIS 2023



11. De manière plus générale encore, il se confirme que la plupart des affaires poursuivies le sont au titre de plusieurs présomptions d'infractions simultanées : c'est le cas de deux tiers des réquisitoires introductifs d'instance, qui visent ainsi plusieurs griefs concomitants aux poursuites. La coexistence d'irrégularités de plusieurs ordres est un facteur de gravité, qui transparaît ainsi dans les affaires poursuivies.

12. Il s'avère aussi que l'engagement de dépenses par des personnes qui n'en avaient pas le pouvoir ou qui n'avait pas reçu délégation à cet effet mobilise une part significative des affaires en cours (de l'ordre d'une sur six). C'est une infraction fréquente dans les établissements publics, et également dans les organismes de droit privé, dont la gravité résulte le plus souvent d'autres griefs concomitants ou bien visant par ailleurs des dépenses dont la légalité pose problème (par ex. s'agissant

de marchés conclus sans respecter les règles de la commande publique).

13. La gestion de fait, infraction complexe à mettre en œuvre en RPP et, ces dernières années, très peu mobilisée, apparaît finalement en cause dans un nombre non négligeable d'affaires¹, ce qui appelle à une certaine vigilance sur ce point.

14. Enfin, les infractions pour inexécution de décisions de justice ne représentent qu'une part limitée des poursuites en cours. Mais cela tient principalement au fait que des démarches précontentieuses de rappel à la loi du parquet général suffisent le plus souvent à débloquent les situations les plus simples.

1. Une première affaire ayant d'ailleurs déjà été jugée, V. C. comptes, 10 oct. 2024, n° S-2024-1311, Cne Felleries : JCP A 2025, 2012.

3° Les organismes et justiciables concernés

15. Dans les arrêts rendus jusqu'à présent, le secteur local représente environ deux tiers des affaires jugées, avec une grande variété d'organismes et d'importance des budgets en cause (SAEM, départements, syndicat mixte, régie municipale, communauté d'agglomération, communes...).

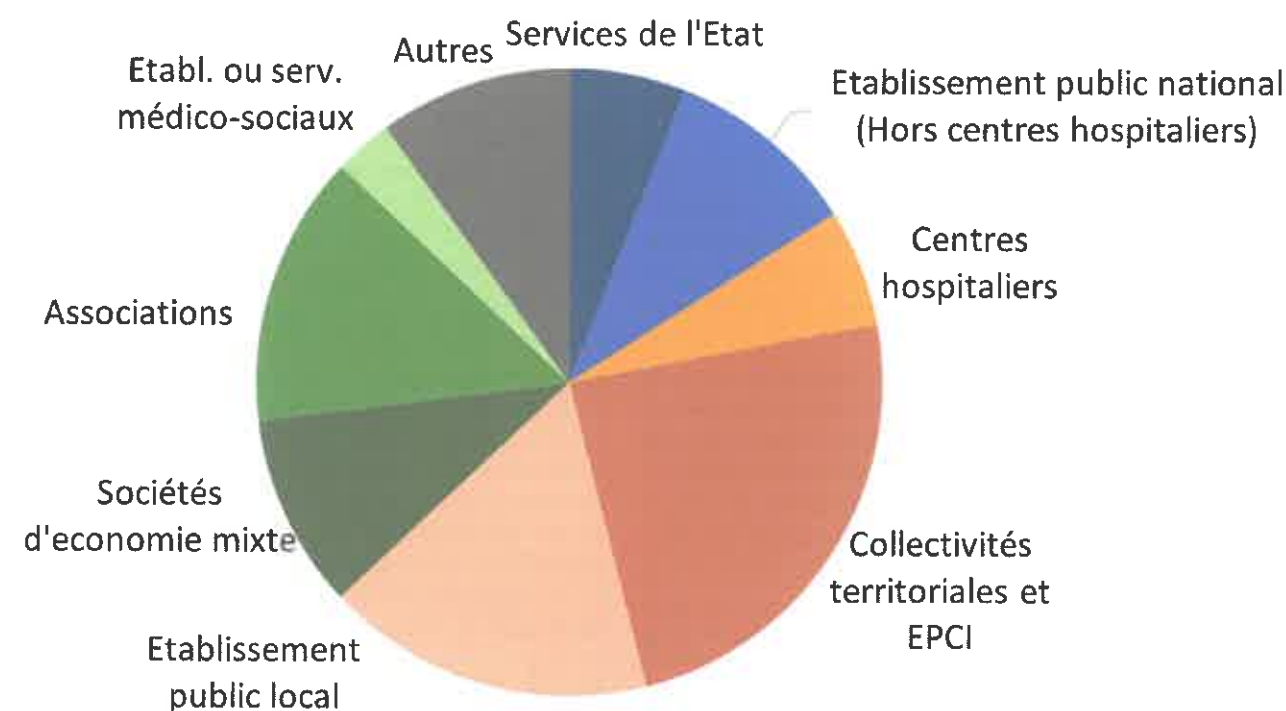
16. Plus largement, le stock des affaires en cours, c'est-à-dire toutes celles visées par un réquisitoire du parquet général depuis 2023, montre également une part très significative du secteur public local, avec une part prépondérante de collectivités et d'établissements publics locaux (établissements publics de coopération intercommunale, syndicats mixtes, régies

municipales ou intercommunales, établissements publics de coopération culturelle, lycées...).

17. Les services de l'État et les établissements publics nationaux (chambres consulaires, établissement public national culturel...) représentent près d'un tiers des cas.

18. Les organismes de droit privé (associations, établissements et services sociaux et médico-sociaux privés lucratifs ou non, sociétés à capitaux publics) représentent également un bon tiers des instances et résultent de la compétence des juridictions financières pour l'essentiel du fait de financements locaux de collectivités et assimilés.

ORGANISMES VISÉS PAR UN RÉQUISITOIRE DEPUIS 2023



19. Les justiciables visés par les réquisitoires sont également très diversifiés, dans la mesure où les responsabilités sont examinées sur l'ensemble des processus défaillants. Les comptables publics ne sont donc plus les seuls visés, contrairement au régime antérieur de la RPP, même s'ils n'en sont pas non plus exempts (environ 10 % des justiciables mis en cause sont des comptables publics). Il est au contraire fréquent de voir des affaires mettant en cause simultanément plusieurs responsables et agents pour un même processus, y compris le cas échéant des personnes

étrangères à l'organisme mais susceptibles d'avoir failli à une mission de contrôle et de surveillance.

20. Soulignons également que les élus locaux ne sont pas non plus exonérés de toutes poursuites. Il est vrai que les cas qui peuvent voir leur responsabilité engagée sont limités dans l'exercice de leur mandat à certaines infractions seulement (gestion de fait ; condamnation à une astreinte et inexécution de décision de justice ; réquisition du comptable public impliquant l'octroi d'un avantage injustifié) et, dans tous les autres cas s'il

s'agit de l'exercice d'une fonction qui n'est pas un accessoire obligé de leur mandat exécutif. Pour autant, à l'instar des affaires déjà jugées², un nombre significatif d'élus apparaissent mis en cause dans les affaires en instance.

21. Rappelons néanmoins encore une fois que le fait d'avoir été l'objet d'une ordonnance de mise en cause par le magistrat instructeur de la chambre du contentieux ne signifie pas non plus nécessairement d'être renvoyé automatiquement en audience publique de jugement. À la clôture de l'instruction, conduite à charge et à décharge, il est ainsi courant que certaines des personnes mises en cause voient finalement leur responsabilité dérogée et un classement les concerner.

2. Les points essentiels de la jurisprudence

22. La jurisprudence permet de dégager quelques grands principes notamment s'agissant de la caractérisation de la faute grave et du préjudice significatif (A), de l'imputabilité des faits (B) et des circonstances aggravantes, atténuantes ou exonératoires (C).

A. - La caractérisation de la faute grave et du préjudice significatif

23. S'agissant en particulier de l'infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens constituant une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif (CJF, art. L. 131-9), les arrêts de première instance et d'appel ont permis de préciser les notions de gravité et de préjudice financier significatif.

24. La gravité est ainsi appréciée en fonction de plusieurs critères qui peuvent être cumulatifs³, comme par exemple la nature de la règle enfreinte⁴, son contexte⁵ ou les sommes en jeu⁶. Si le caractère isolé d'une faute ne suffit pas à écarter par principe la gravité, la récurrence et la persistance dans le temps des manquements constitue un facteur de gravité⁷.

25. S'agissant du préjudice financier, sans qu'il soit nécessaire d'établir le montant exact du préjudice financier éventuel, l'ordre de grandeur de ce préjudice doit être évalué avec une précision suffisante pour pouvoir ensuite être apprécié au regard des éléments financiers de l'entité ou du service concerné⁸. Le caractère significatif s'apprécie « en tenant compte » de son montant au regard du budget, ce qui implique une appréciation au cas par cas, sans appliquer un ratio automatique, et en fonction des spécificités de l'affaire.

26. Le cas échéant, des « échanges contradictoires portant sur des éléments financiers plus détaillés par service ou par nature » peuvent être pris en compte pour le budget de l'entité ou du service concerné⁹. Précédemment, plusieurs affaires ont ainsi mis en évidence l'appréciation du caractère significatif estimé au cas par cas (dépenses ou chiffre d'affaires) en fonction de la responsabilité propre de chaque mis en cause¹⁰ ou bien selon plusieurs items appréciés ensemble pour une commune¹¹ ou pour une SEMI¹².

B. - L'imputabilité des faits

27. De manière générale, la Cour examine toutes les personnes susceptibles d'avoir joué un rôle dans la commission des faits, même indirectement : en premier lieu, ce sont d'abord les personnes dirigeantes qui sont visées, du fait d'un devoir de surveillance sur leurs services et d'une obligation générale qui s'impose à tout dirigeant de préservation des intérêts matériels et patrimoniaux de l'organisme dont il a la charge¹³.

28. C'est à ce titre que, sauf peut-être pour l'infraction d'engagement de dépense par personne non habilitée (CJF, art. L. 131-13, 3°), qui est une infraction personnelle¹⁴, la Cour ne se limite donc pas à rechercher la responsabilité des seuls agents ayant pris une part directe dans les irrégularités. La Cour ira plus généralement examiner, outre la responsabilité des agents ayant directement commis une faute, celle de tout autre justiciable du fait des obligations attachées à ses fonctions, en particulier s'agissant du représentant légal. C'est le cas ainsi pour un maire d'une commune, responsable par construction de l'inexécution de décision de justice par la commune¹⁵.

29. *A contrario*, tout ne se résume pas seulement non plus aux seuls représentants légaux, sans aller pour autant rechercher le lampiste. La Cour analyse ainsi la chaîne de responsabilité et peut mettre en cause certains agents non dirigeants « en raison des responsabilités inhérentes à son grade et aux fonctions exercées dans l'établissement » : par exemple une attachée d'administration chargée d'une mission transversale de suivi des dossiers contentieux, ayant manqué à son devoir d'alerte de l'ordonnateur sur l'inexécution de décision de justice¹⁶ ou bien un directeur financier, pour ses responsabilités à ce titre et comme régisseur de recettes, au-delà de la seule responsabilité du directeur général de l'établissement, pour des recouvrements compromis¹⁷.

30. Le cas échéant, la Cour ira chercher la responsabilité d'acteurs externes, du fait de leur rôle propre, y compris pour des dirigeants de faits¹⁸.

C. - Circonstances de l'espèce

31. Dans le cadre de ce régime répressif, la prise en compte des circonstances de l'espèce est essentielle, qu'il s'agisse de facteurs aggravants (1°), ou au contraire de circonstances atténuantes (2°) voire exonératoires (3°).

1° Circonstances aggravantes

32. Comme déjà évoqué, de nombreux dispositifs d'alertes préalables interne et *a fortiori* externe (contrôle de légalité, comptable public, rapport d'inspection, rapports de CRC ou Cour des comptes...) existent qui peuvent identifier des carences et les moyens d'y remédier ; le fait de ne pas en tenir compte et de persévérer dans l'erreur est à cet égard un facteur de gravité certain, qu'il s'agisse d'alertes du comptable public¹⁹ ou du préfet²⁰, de rapports de chambre régionale des comptes²¹ ou de la Cour des comptes²² voire d'un rappel au droit du procureur général près la Cour des comptes²³.

33. Constitue également une circonstance aggravante le caractère récurrent et persistant de nombreuses années d'une faute, *a fortiori* en l'absence de toute régularisation rapide²⁴. La « réitération de pratiques prohibées » est d'ailleurs l'un

des critères fixés par l'article L. 131-16 du CJF pour définir le quantum de l'amende.

2° Circonstances atténuantes

34. *A contrario*, une contribution à la cessation des irrégularités, aux régularisations nécessaires et à la remise en ordre constitue une forte circonstance atténuante²⁵. Rappelons d'ailleurs qu'en application de l'article L. 131-19 du CJF, une dispense de peine (à distinguer d'une exonération de responsabilité) peut être prononcée « lorsqu'il apparaît que le dommage causé est réparé et que le trouble causé par l'infraction a cessé ».

35. Par ailleurs est également une circonstance atténuante le fait pour un agent d'avoir alerté sa hiérarchie sur des risques pris²⁶, même si cela ne dégage pas nécessairement sa responsabilité d'avoir malgré tout commis une faute.

36. Enfin, est également susceptible de constituer une circonstance atténuante de responsabilité, le fait que, en contravention avec des obligations juridiques ou statutaires, les manquements n'aient pas été identifiés et prévenus par des organes délibérants²⁷ ou des dispositifs de contrôles externe comme par exemple des comptables publics sur une période antérieure²⁸.

37. *A contrario*, sont écartées voire retenues comme circonstances aggravantes l'ancienneté et l'expérience dans les fonctions ainsi que les carences du contrôle interne²⁹.

3° Circonstances exonératoires

38. En application de l'article L. 131-6 du CJF, constitue une circonstance exonératoire « une délibération préalable d'un organe délibérant d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales, dès lors que cet organe délibérant a été dûment informé sur l'affaire et que cette délibération présente un lien direct avec celle-ci ». Une délibération postérieure visant à régulariser n'est à cet égard pas exonératoire³⁰, pas plus qu'une délibération certes antérieure, relative au régime indemnitaire, mais n'autorisant pas explicitement l'ordonnateur à payer une prime irrégulière ni à réquisitionner le comptable³¹.

39. De même, un ordre écrit d'un élu exécutif doit être préalable pour être exonératoire, au sens de l'article L. 131-6 du

2. Un quart des justiciables sanctionnés étaient des élus locaux, V. pour un de ces cas C. comptes, 3 mai 2024, n° S-2024-0723, Dpt de la Haute-Saône : RGP 2024, 70 ; BJCL 2024, p. 504, chron. Damarey ; AJDA 2024, p. 1327, chron. Pehau et Vergallo.

3. CAF, 6 févr. 2025, n° 2025-01, Dpt de l'Eure : AJDA 2025, p. 541, chron. Pehau et Vergallo.

4. C. comptes, 24 nov. 2023, n° S-2023-1382, Caisse de crédit municipal de Bordeaux : AJDA 2023, p. 2381 ; JCP A 2024, 2005 ; AJCT 2024, p. 175 ; Gaz. Pal. 2024, n° 2, p. 70 ou C. comptes, 19 déc. 2024, n° S-2024-1571, Château de Grignon Agro Paris Tech : AJDA 2025, p. 541, chron. Pehau et Vergallo.

5. Par exemple une situation financière dégradée : C. comptes, 21 juin 2024, n° S-2024-0793, France Média Monde : JCP A 2024, 2207 ; BJCL 2024, p. 504, chron. Damarey.

6. Par ex. : C. comptes, 23 juill. 2024, n° S-2024-1128, SA d'économie mixte pour la gestion et pour l'animation du parc de loisirs de Saint-Cyr (SAEM SAGA) : JCP A 2024, 2321. - C. comptes, 5 juill. 2024, n° S-2024-1038, Régie métropolitaine PARCUB : JCP A 2024, 2264. - C. comptes, 24 nov. 2023, n° S-2023-1382, Caisse de crédit municipal de Bordeaux.

7. Par ex. C. comptes, 7 oct. 2024, n° S-2024-1305, Cne Sainte-Eulalie-en-Born : JCP A 2024, 2339. - C. comptes, 23 juill. 2024, n° S-2024-1128, SAEM SAGA. - C. comptes, 5 juill. 2024, n° S-2024-1038, Régie métropolitaine PARCUB.

8. CAP, 12 janv. 2024, n° 2024-01, Sté Alpeexpo : AJDA 2024, p. 895, chron. Pehau et Vergallo.

9. CAP, 6 févr. 2025, n° 2025-01, Dpt de l'Eure.

10. C. comptes, 19 déc. 2024, n° S-2024-1571, Château de Grignon Agro Paris Tech.

11. Recettes de fonctionnement, d'investissement, dépenses de personnel : C. comptes, 7 oct. 2024, n° S-2024-1305, Cne Sainte-Eulalie-en-Born.

12. Niveau des fonds propres, chiffre d'affaires : C. comptes, 23 juill. 2024, n° S-2024-1128, SAEM SAGA.

13. V. CE, 21 avr. 2023, n° 452310, 452412 et 452420, CDC Entreprises : Juris-Data n° 2023-006651. - CAF, 6 févr. 2025, n° 2025-01, Dpt de l'Eure. - C. comptes, 23 juill. 2024, n° S-2024-1128, SAEM SAGA.

14. C. comptes, 23 déc. 2024, n° S-2024-1604, SAEM Marseille Habitat et SCI Protis Développement : AJDA 2025, p. 541, chron. Pehau et Vergallo.

15. C. comptes, 31 mai 2023, n° S-2023-0667, Cne Ajaccio : JCP A 2023, 2252 ; AJCT 2023, p. 418 ; AJDA 2023, p. 1832.

16. C. comptes, 10 juill. 2023, n° S-2023-0858, Centre hospitalier Sainte-Marie à Marie-Galante (Guadeloupe) : Lebon, p. 30 ; AJDA 2023, p. 1832 ; AJCT 2023, p. 632.

17. C. comptes, 5 juill. 2024, n° S-2024-1038, Régie métropolitaine PARCUB.

18. Par ex. C. comptes, 11 mai 2023 n° S-2023-0604, Sté Alpeexpo : RGP 2024, 16 ; JCP A 2023, 2210 ; JCP A 2024, 2008, chron. Damarey ; AJCT 2023, p. 512, note Durand ; AJDA 2023, p. 1511, comm. Vandendriessche ; BJCL 2023, p. 580, chron. Damarey.

19. C. comptes, 24 mars 2025, n° S-2025-0381, Saint-Louis Agglomération (SLA).

20. C. comptes, 3 mai 2024, n° S-2024-0723, Dpt de la Haute-Saône.

21. C. comptes, 5 juill. 2024, n° S-2024-1038, Régie métropolitaine PARCUB.

22. C. comptes, 19 déc. 2024, n° S-2024-1571, Château de Grignon Agro Paris Tech.

23. C. comptes, 31 mai 2023, S-2023-0667, Cne Ajaccio.

24. Par ex. C. comptes, 25 juin 2024, n° S-2024-0943, Régie Gazélec de Péronne : JCP A 2024, 2228 ; BJCL 2024, p. 504, chron. Damarey ou C. comptes, 23 juill. 2024, n° S-2024-1128, SAEM SAGA.

25. Par ex. C. comptes, 10 oct. 2024, n° S-2024-1311, Cne Fellerie ou C. comptes, 23 déc. 2024, n° S-2024-1604, SAEM Marseille Habitat et SCI Protis Développement.

26. C. comptes, 19 déc. 2024, n° S-2024-1571, Château de Grignon Agro Paris Tech.

27. C. comptes, 8 janv. 2025, n° S-2024-1612, Fondation assistance aux animaux.

28. C. comptes, 16 déc. 2024, n° S-2024-1528, Cne Richwiller.

29. C. comptes, 5 juill. 2024, n° S-2024-1038, Régie métropolitaine PARCUB.

30. Même dans les cas où ces dispositions ne trouveraient pas à s'appliquer pour d'autres entités qu'une collectivité territoriale, demeure le principe selon lequel une délibération postérieure ne fait pas disparaître l'infraction : « quand bien même la délibération approuverait les dépenses, elle ne peut avoir d'effet rétroactif » (C. comptes, 8 janv. 2025, n° S-2024-1612, Fondation assistance aux animaux).

31. C. comptes, 24 mars 2025, n° S-2025-0381, Saint-Louis Agglomération (SLA).

CJF³². Des pressions alléguées sur la personne en cause de la part d'élu, à défaut de formalisation par écrit, ne sont pas non plus exonératoires (même affaire).

40. Enfin, en application de l'article L. 131-5 du CJF « *Le justiciable qui agit conformément aux instructions préalables de son supérieur hiérarchique et d'une personne habilitée n'est passible d'aucune sanction. La responsabilité du supérieur hiérarchique ou de la personne habilitée se substitue, dans ce cas, à la sienne* ». Ces dispositions ont été mises en œuvre y compris lorsque les instructions n'étaient pas écrites mais que l'ensemble des parties convenaient de leur existence³³.

Conclusion

41. Le régime de responsabilité financière des gestionnaires publics s'appuie sur une analyse consolidée de l'ensemble des acteurs en cause lorsqu'une faute grave est constituée : le juge financier recherche ainsi les responsabilités, sur l'ensemble des gestionnaires, allant de l'ordonnateur au comptable en passant par tous les responsables intermédiaires, voire les acteurs externes : autorités de tutelle et de contrôle.

42. Dans ce régime répressif personnalisé, qui se concentre sur les enjeux financiers significatifs au regard de l'organisme et de son organisation, la responsabilité personnelle et professionnelle des gestionnaires est appréciée individuellement en fonction des circonstances et du contexte, au vu de la chaîne de responsabilité.

43. La réforme est ainsi l'occasion pour les gestionnaires publics de s'interroger sur les risques et leur maîtrise, par un contrôle interne efficient et documenté, permettant d'identifier clairement d'une part les responsabilités de chacun, en dépenses, en recettes et en gestion patrimoniale, et d'autre part la traçabilité des prises de décision. À cet égard, les « *lettres de*

couverture » (ordres écrits, instructions) requièrent un certain formalisme, d'être préalables et précises, pour pouvoir être exonératoires, ce qui exige aussi une traçabilité des échanges pour être opposables.

44. Il est également particulièrement précieux de s'appuyer sur les outils et instances de contrôle externe, et de s'organiser pour tenir compte en temps utile d'alertes éventuelles de leur part et apporter alors les correctifs nécessaires sans tarder.

45. Ainsi, pour les collectivités expérimentatrices de la certification des comptes ou bien les sociétés à capitaux publics et associations subventionnées soumises à certification, les travaux des commissaires aux comptes sont des éléments déterminants pour sécuriser les procédures, tout en ayant conscience que certification des comptes ne vaut pas non plus blanc-seing systématique sur toutes les pratiques budgétaires et comptables.

46. Enfin, plus généralement, pour tous les organismes dotés d'un comptable public, il est utile de s'appuyer sur des dispositifs du réseau DGFIP : contrôles comptables automatisés, indice de pilotage des comptes, analyse des restitutions du contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD). Rappelons enfin que, lorsque le comptable public rejette un paiement du fait des contrôles qu'il doit opérer, sa réquisition par l'ordonnateur conserve un caractère exonératoire pour le seul comptable public, étant souligné que toute réquisition est communiquée aux juridictions financières, ce qui peut d'ailleurs conduire à engager la responsabilité de l'ordonnateur³⁴.

47. C'est ainsi par la prise en compte de tous les dispositifs de contrôle externes, par la structuration et la formalisation du contrôle interne et la traçabilité des prises de décision, ainsi que plus généralement par une réactivité à la détection de carences qu'une collectivité est la mieux à même de prévenir la survenue de fautes graves et persistantes et ainsi d'éviter la mise en cause de ses gestionnaires.

32. V. C. comptes, 2 juill. 2024, n° S-2024-1006, Office du tourisme de Strasbourg et de sa région : JT 2024, p. 12, obs. Damarey.

33. C. comptes, 23 déc. 2024, n° S-2024-1604, SAEM Marseille Habitat et SCI Protis Développement. - C. comptes, 8 janv. 2025, n° S-2024-1612, Fondation assistance aux animaux.

34. V. par ex. C. comptes, 17 oct. 2024, n° S-2024-1396, Cne Bantzenheim : JCP A 2025, 2035 ou C. comptes, 3 mai 2024, n° S-2024-0723, Dpt de la Haute-Saône

Subventions publiques et associations

Des injonctions paradoxales à gérer au mieux



ALAIN PORTEILS,
consultant,
Public Impact Management

Le recours aux subventions publiques pour le financement des associations (lesquelles présentent de grandes disparités structurelles entre elles) est essentiel mais complexe et nécessite, pour les collectivités, un contrôle et un suivi rigoureux des fonds publics pour garantir la transparence et la performance des missions financées.

Introduction

1. **Un point de vue à multiples facettes.** - La rencontre d'actualité organisée par l'Afigese à Bordeaux du 21 mars 2025 a appréhendé cette problématique complexe et multiforme en réunissant lors d'une table ronde Marine Portal, *maître de conférences à l'IAE de Bordeaux*, Jean-Vincent Benito, *responsable de mission de contrôle externe à la ville de Pau* et moi-même. Mon intervention orale, ainsi déclinée par écrit dans le présent article, a fait un pont transitionnel entre « l'état de l'art » sur la question par Mme Portal et la présentation d'un outil sophistiqué permettant une évaluation fine du dimensionnement des aides publiques aux associations subventionnées par M. Benito.

Les propos contenus dans cet article sont directement inspirés de cette intervention charnière dans la table ronde émanant d'un praticien de la question depuis de nombreuses années. Ils sont également celui d'un consultant spécialisé en organisation publique, un auditeur des fonctionnements des associations, un dirigeant bénévole tout autant qu'un conseil auprès de dirigeants associatifs.

Ce regard pluriel, ainsi décrit et décliné sur quelques pages, se nourrit donc de ses expériences diverses du monde et de la gestion associative au contact permanent du secteur public local différent en tout point. Si ces deux environnements si éloignés semblent condamnés, pour un grand nombre de raisons, à collaborer il n'en demeure pas moins que les incompréhensions restent nombreuses.

Celles-ci sont essentiellement dues à des logiques parfois opposées et à une méconnaissance assez profonde de leurs contraintes respectives. Le contexte financier de plus en plus

contraint impose aux collectivités locales de questionner la problématique générale des soutiens publics à des entités juridiques distinctes quelquefois dépourvus totalement ou partiellement du contrôle interne performant, indispensable lorsqu'il s'agit de gestion de deniers publics.

1. Un contexte complexe à appréhender

2. Lorsqu'on évoque cette question il est généralement fait référence aux associations de façon générique. Cela semble être une erreur car il existe de profondes disparités entre ces structures. En outre, les financements du secteur public aux associations sont très différents tant du point de vue financier que juridique. Enfin on a pu constater une profonde évolution des comportements des financeurs depuis une vingtaine d'années qui n'est pas sans conséquence sur le présent et le devenir des associations ainsi financées.

A. - De quelles associations parle-t-on ?

3. Du club du troisième âge de village avec ses quelques membres, son budget annuel de 1 012 € et son suivi administratif aléatoire et une comptabilité de « *bon père de famille* » ? Ou bien de l'association de 150 salariés présentant un budget de plus d'un million d'euros ? Le paysage associatif est extrêmement hétérogène, entre les associations employeuses (environ 10 % des structures), celles soumises de par leur importance à des obligations comptables, celles pouvant potentiellement « *subir* » un contrôle fiscal, celles qui ont une activité commerciale et donc potentiellement fiscalisables...