

Cour des comptes



CHAMBRE DU CONTENTIEUX

Troisième section

Arrêt n° S-2024-1528

COMMUNE DE RICHWILLER
(HAUT-RHIN)

Affaire n° 44

Audience publique du 19 novembre 2024

Prononcé du 16 décembre 2024

République française,
Au nom du peuple français,

La Cour,

Vu la Constitution, notamment son article 61-1 ;

Vu la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, notamment ses articles 8, 9, 15 et 16 ;

Vu l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, notamment ses articles 23-1, 23-2 et 23-3 ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, notamment son article 6 ;

Vu le code général des collectivités territoriales (CGCT), notamment l'article D. 1617-19 ;

Vu le code général de la fonction publique, notamment les articles L. 712-1, 714-4 et L. 714-11 ;

Vu le code des juridictions financières (CJF) ;

Vu la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État ;

Vu la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

Vu la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire ;

Vu le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;

Vu le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État ;

Vu le décret n° 2022-505 du 23 mars 2022 fixant la liste des pièces justificatives des dépenses des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et des établissements publics de santé ;

Vu le réquisitoire introductif du 2 octobre 2023, par lequel le procureur général près la Cour des comptes a saisi la juridiction de faits, survenus en novembre 2022, susceptibles de constituer une infraction prévue à l'article L. 131-12 du code des juridictions financières susvisé et le réquisitoire supplétif du 3 avril 2024 par lequel il a saisi la juridiction de faits de même nature survenus en novembre 2023 ;

Vu la décision du 23 octobre 2023 par laquelle le président de la chambre du contentieux a désigné M. Patrick BONNAUD, conseiller maître, magistrat chargé de l'instruction de l'affaire ;

Vu les ordonnances de mise en cause de M. X notifiées à l'intéressé, avec les réquisitoires susvisés, les 23 janvier et 25 avril 2024 et au ministère public les 12 janvier et 25 avril 2024 ;

Vu l'ordonnance de règlement notifiée à M. X le 14 juin 2024 et au ministère public le même jour ;

Vu la communication, le 19 juin 2024, du dossier de la procédure au procureur général près la Cour des comptes ;

Vu la décision du procureur général de renvoyer l'affaire à la chambre du contentieux, notifiée à la personne mise en cause le 6 septembre 2024 ;

Vu la convocation de la personne renvoyée à l'audience publique du 19 novembre 2024, notifiée à l'intéressé le 10 octobre 2024 ;

Vu la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par Maître Olivier MAETZ pour M. X, par un mémoire du 4 novembre 2024 transmis au greffe de la Cour par courriel du 6 novembre 2024, et relative aux articles L. 141-5, L. 131-1 à L. 131-16 et L. 131-7 du CJF ;

Vu le mémoire en défense du 13 novembre 2024 produit par Maître MAETZ dans l'intérêt de M. X communiqué au ministère public le 13 novembre 2024 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Entendu lors de l'audience publique du 19 novembre 2024, M. Paul PARENT, procureur financier, en ses observations sur la question prioritaire de constitutionnalité et en la présentation de la décision de renvoi, et M. Nicolas GROPER, avocat général, en ses réquisitions ;

Entendu M. X, assisté par Maître MAETZ, la défense ayant eu la parole en dernier sur la question prioritaire de constitutionnalité, ainsi qu'au terme de l'audience publique ;

Vu la note en délibéré produite par Maître MAETZ pour M. X le 27 novembre 2024 et transmise le même jour au greffe de la chambre du contentieux ;

Entendu en délibéré M. Boris KUPERMAN, conseiller président de chambre régionale des comptes, réviseur, en ses observations ;

Sur les faits

1. Par bordereaux n° 244 à 247, émis le 16 novembre 2022, et n° 254 à 259 émis le 17 novembre 2023, M. X, maire de Richwiller (Haut-Rhin), a demandé à la comptable publique du service de gestion comptable (SGC) de Mulhouse de payer les mandats n° 1730 à 1773 au profit de 44 agents de la commune, pour un montant total de 81 640,90 € en novembre 2022 et les mandats n° 1801 à 1837 au profit de 37 agents, pour un montant total de 82 298,64 € en novembre 2023. Certains de ces mandats comportaient le paiement d'une « *prime de fin d'année* », selon la dénomination figurant sur les bulletins de salaire concernés. Avant l'entrée en vigueur de la réforme de la responsabilité financière des gestionnaires publics, le poste comptable de cette commune était soumis au contrôle du pôle national d'apurement administratif, et c'est à l'occasion d'un contrôle de ce service de la direction générale des finances publiques, en juillet 2022, que l'attention de la comptable a été attirée sur l'absence de pièces justificatives pour le paiement de la « *prime de fin d'année* ». Par lettres du 18 novembre 2022 et du 23 novembre 2023, la comptable publique a informé l'ordonnateur qu'elle procédait à la suspension des paiements, au motif que les bordereaux concernés ne comportaient pas la délibération nécessaire au paiement de la prime de fin d'année. Par ordres de réquisition en date du 22 novembre 2022 et du 23 novembre 2023, M. X a ordonné à la comptable publique du SGC de Mulhouse de procéder au paiement des mandats précité. La comptable publique a en conséquence procédé au paiement desdits mandats les 24 novembre 2022 et 24 novembre 2023. 28 agents ont ainsi perçu une « *prime de fin d'année* » en novembre 2022 et novembre 2023, correspondant à un montant brut total, respectivement, de 23 928 et de 25 887 €.

Sur la compétence de la Cour des comptes

2. Aux termes de l'article L. 131-2 du CJF : « *Sous réserve des articles L. 131-3 et L. 131-4, ne sont pas justiciables de la Cour des comptes au titre des infractions mentionnées à la section 2 du présent chapitre (...) ; 8° Les maires (...)* ». Toutefois, aux termes de l'article L. 131-4 du même code : « *les personnes mentionnées aux 2° à 15° de l'article L. 131-2 sont justiciables de la Cour des comptes, à raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions : (...) 2° lorsqu'elles ont engagé leur responsabilité propre à l'occasion d'un ordre de réquisition, conformément à l'article L. 233-1 (...) et enfreint les dispositions de l'article L. 131-12* ». Nonobstant les modifications induites par le passage de la référence à l'article L.313-6 à la référence à l'article L. 131-12 du même code, ces dispositions sont les mêmes que celles qui prévalaient dans leur rédaction en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022 aux articles L. 312-1 et L. 312-2. Il résulte de ce qui précède que, susceptible de s'être rendu coupable de l'infraction définie à l'article L. 313-6 du CJF dans sa rédaction en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022, puis à l'article L.131-12 du même code dans sa rédaction en vigueur à partir de cette date, en réquisitionnant la comptable publique les 22 novembre 2022 puis 23 novembre 2023, M. X, maire de la commune de Richwiller, est justiciable de la Cour.

Sur la prescription

3. Aux termes de l'article L. 142-1-3 du CJF : « *La Cour des comptes ne peut être saisie par le ministère public après l'expiration d'un délai de cinq années révolues à compter du jour où a été commis le fait susceptible de constituer une infraction au sens de la section 2 du chapitre Ier du titre III du présent livre (...)* ». Les faits litigieux ont eu lieu en novembre 2022 et novembre 2023 et ne sont par conséquent pas prescrits.

Sur la procédure suivie devant la Cour des comptes

4. Si M. X soutient qu'il « *n'a pas bénéficié des standards constitutionnel, européen et communautaire en matière de notification du droit de se taire* », il est toutefois constant que l'instruction conduite dans le cadre de la présente procédure n'a donné lieu à

aucune audition, notamment en l'absence de demande de sa part. Par suite, l'argument soulevé par M. X est inopérant et ne peut, en conséquence, qu'être écarté.

Sur la question prioritaire de constitutionnalité

5. Aux termes de l'article 61-1 de la Constitution : « *Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État [...] qui se prononce dans un délai déterminé* ». Aux termes de l'article LO 142-2 du CJF : « *I.- La transmission au Conseil d'État, par une juridiction régie par le présent code, d'une question prioritaire de constitutionnalité obéit aux règles définies par les articles 23-1 à 23-3 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel* ». Aux termes de l'article 23-2 de cette ordonnance : « *La juridiction statue sans délai par une décision motivée sur la transmission de la question prioritaire de constitutionnalité au Conseil d'État (...). Il est procédé à cette transmission si les conditions suivantes sont remplies : / 1° La disposition contestée est applicable au litige ou à la procédure, ou constitue le fondement des poursuites (...) 3° La question n'est pas dépourvue de caractère sérieux (...)* ».

6. En premier lieu, M. X soutient que les articles L. 141-5 et L. 131-1 à 131-6 du CJF méconnaissent les articles 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 et 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce qu'ils ne mentionneraient pas que les personnes poursuivies devant la Cour des comptes doivent être informées de leur « droit de se taire ».

Sur l'article L. 141-5 du CJF

7. Aux termes de l'article L. 141-5 du CJF : « *La Cour des comptes est habilitée à accéder à tous documents, données et traitements, de quelque nature que ce soit, relatifs à la gestion des services et organismes soumis à son contrôle ou nécessaires à l'exercice de ses attributions, et à se les faire communiquer sans qu'un secret protégé par la loi puisse lui être opposé. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'accès aux documents, aux données et aux traitements couverts par un secret protégé par la loi. / Le fait de faire obstacle, de quelque façon que ce soit, à l'exercice des pouvoirs attribués aux membres et personnels de la Cour des comptes mentionnés aux sections 1 à 5 du chapitre II du titre Ier du présent livre par le présent code est puni de 15 000 euros d'amende. Le procureur général près la Cour des comptes peut saisir le parquet près la juridiction compétente en vue de déclencher l'action publique* ». Ces dispositions s'appliquent à l'ensemble des activités de la Cour des comptes, y compris ses activités juridictionnelles.

8. M. X soutient que ces dispositions, qui ne prévoient pas que le « droit de se taire » soit notifié à la personne mise en cause à qui des documents et informations écrites sont demandées ne sont pas conformes au principe selon lequel nul n'est tenu de s'auto-incriminer, dont découle le droit de se taire, garanti par l'article 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et méconnaissent les stipulations de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

9. Par ses décisions n° 2024-1105 du 4 octobre 2024 et n° 2024-1108 du 18 octobre 2024, le Conseil constitutionnel rappelle que le droit de se taire doit être respecté dans le cadre d'auditions organisées au cours de l'instruction ou d'échanges oraux devant une instance de comparution. Il résulte des termes mêmes de l'article L. 141-5 du CJF que l'« accès à tous documents, données et traitements » n'implique par lui-même aucun échange oral avec la personne mise en cause. Par suite, le moyen doit être regardé comme dépourvu de caractère sérieux.

10. Au surplus, d'une part, il est constant que l'instruction du dossier de la présente instance n'a donné lieu à aucune audition, d'autre part, au regard des questions écrites qui lui ont été posées, M. X n'a dans les faits pas été conduit à « s'incriminer ».

Sur les articles L. 131-1 à L. 131-16 du CJF

11. Les articles L. 131-1 à L. 131-8 du CJF se rapportent aux justiciables de la Cour des comptes, les articles L. 131-9 à L. 131-15 du même code à la définition des infractions susceptibles d'être sanctionnées, les articles L. 131-16 à L. 131-20 du même code aux sanctions susceptibles d'être prononcées.

12. En se bornant à mentionner les articles L. 131-1, L. 131-4, L. 131-12 et L. 131-16 du CJF, à faire valoir que « ces dispositions sont applicables au litige », qu'elles « fondent l'engagement de la responsabilité d'un ordonnateur devant la Cour des comptes » et qu'elles sont mentionnées dans l'ordonnance de mise en cause, pour conclure que « c'est donc sur le fondement de ces dispositions que M. X est poursuivi », que « les articles L. 131-1 à L. 131-16 du Code des juridictions financières sont intégrés dans les sections 1 à 3 du chapitre de code relatif aux compétences juridictionnelles de la cour [et que] c'est bien la question de la conformité à la constitution de la procédure d'instruction devant la chambre du contentieux de la cour qui est ici en cause », sans autre précision, M. X ne saurait être regardé comme contestant sérieusement la conformité à la Constitution des dispositions attaquées, d'une part, en l'absence de précision quant aux articles susceptibles d'être frappés d'inconstitutionnalité et quant aux motifs allégués d'inconstitutionnalité desdits articles, d'autre part, en ce qu'aucun des articles mentionnés ne se rapporte à la procédure, notamment dans sa phase d'instruction.

13. En tout état de cause, comme il a été dit au paragraphe 9, aucune audition n'ayant eu lieu lors de la phase d'instruction de l'affaire en instance, la question soulevée est inapplicable au cas d'espèce. Il résulte de ce qui précède que le moyen soulevé est dépourvu de caractère sérieux.

14. En second lieu, M. X soutient que l'article L. 131-7 du CJF méconnaîtrait l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et l'article 72 de la Constitution, dès lors qu'il contreviendrait, d'une part, aux objectifs à valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité du droit et de sécurité juridique, d'autre part, au principe de libre administration des collectivités territoriales.

Sur l'article L. 131-7 du CJF

15. Aux termes de l'article L. 131-7 du CJF : « Dans les conditions prévues par décret, le comptable peut signaler à l'ordonnateur toute opération qui serait de nature à relever des infractions prévues à l'article L. 131-9. / Si, dans le cadre des contrôles qu'il est tenu d'effectuer, le comptable constate des irrégularités, il suspend le paiement et en informe l'ordonnateur. Ce dernier a alors la faculté d'opérer une régularisation ou de requérir par écrit le comptable public de payer. / Les comptables ne sont pas responsables des opérations qu'ils ont effectuées sur réquisition régulière des ordonnateurs ».

16. M. X soutient que la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 131-7 précité, « conduit à remettre en cause la sécurité juridique et la confiance que les ordonnateurs doivent placer en leurs comptables publics et plus généralement dans la loi », en ce que, d'une part, ledit article « ne précise à aucun moment qu'il appartient au comptable public d'informer l'ordonnateur sur le transfert du risque d'engagement de responsabilité personnelle et pécuniaire dès lors que la réquisition est mise en œuvre », d'autre part, « sa mise en œuvre est susceptible de justifier des abus et, comme pour le cas [de l'espèce], des manœuvres méconnaissant frontalement la confiance légitime dans la règle de droit », permettant d' « exonérer (...) [et] de décharger le comptable public de son travail ».

17. M. X soutient également que le même article méconnaît le principe de libre administration des collectivités territoriales garanti par l'article 72 de la Constitution, dès lors que « le comptable public peut bloquer la mise en œuvre de délibérations prises par un conseil municipal qui bénéficie du droit de s'administrer librement sur le fondement de la constitution ».

18. Outre l'inapplicabilité du premier alinéa de l'article L. 131-7 précité au cas d'espèce, les arguments avancés par M. X qui se borne à soutenir que l'article contesté, en l'absence de « *cadre juridique au refus, par le comptable public, de procéder à un décaissement* » donne la faculté aux comptables de « *se retrancher derrière une prétendue irrégularité – non démontrée – pour se délester tant de (...) [leur] travail que de (...) [leur] responsabilité* » ne sauraient être considérés comme contestant sérieusement la conformité à la Constitution de l'article L. 131-7 du CJF, les conditions et les conséquences d'une suspension de paiement par le comptable public et, le cas échéant, de sa réquisition par l'ordonnateur étant fixées de longue date par le code général des collectivités territoriales, pour permettre notamment l'articulation effective des principes de séparation de l'ordonnateur et du comptable et de libre administration des collectivités territoriales.

19. Il en résulte que l'ensemble des moyens précités sont dépourvus de caractère sérieux et qu'il n'y a pas lieu de transmettre au Conseil d'État la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par M. X.

Sur le droit applicable

20. Aux termes de l'article L. 712-1 du code général de la fonction publique : « *Le fonctionnaire a droit, après service fait, à une rémunération comprenant : 1° Le traitement ; 2° L'indemnité de résidence ; 3° Le supplément familial de traitement ; 4° Les primes et indemnités instituées par une disposition législative ou réglementaire* ». Aux termes de l'article L. 714-4 du même code : « *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* ». Il résulte des dispositions précitées que les éléments de rémunération correspondant à des avantages collectivement acquis peuvent être maintenus, y compris s'ils méconnaissent le principe de limitation posé par le premier alinéa de l'article 88 de la loi de 1984, codifié à l'article L. 714-11 du code général de la fonction publique précité, à condition qu'ils aient été adoptés avant l'entrée en vigueur de la loi n° 84-53 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale du 28 janvier 1984. 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* ». Il résulte de ce qui précède que la régularité du versement de primes de fin d'année aux agents d'une commune, de façon dérogatoire dès lors qu'il méconnaît le principe de parité fixé par l'article L. 714-4 du code général de la fonction publique précité, est conditionnée à l'adoption par ladite commune d'une délibération antérieure au 28 janvier 1984 fixant les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités.

Sur la qualification juridique

21. Aux termes de l'article L. 313-6 du CJF, dans sa rédaction en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022 : « *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* ». Aux termes de l'article L. 131-12 du même code, dans sa rédaction en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2023 : « *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 ».

Les moyens soulevés par le procureur général

22. Le procureur général soutient, dans sa décision de renvoi, que le maire de la commune aurait, au préjudice de la commune, par intérêt personnel indirect, méconnu ses obligations, dès lors qu'il aurait mandaté les sommes litigieuses, puis réquisitionné la comptable, en l'absence de la production des pièces justificatives requises, au surplus en mandatant chaque année la prime « *en deux fois* » en contradiction avec les pièces produites à l'appui des mandats, afin, notamment, de « *vouloir préserver l'image de la commune et la sienne vis-à-vis de ses futurs collaborateurs* », l'intéressé ayant, du fait de l'ancienneté de ses mandats locaux, « *nécessairement (...) [établi] des relations professionnelles étroites avec les agents de la commune* ». M. X aurait ainsi refusé de se mettre en conformité avec la réglementation et « *préféré continuer de ne pas prendre en considération l'absence de base légale suffisante* » du versement d'une prime de fin d'année « *considérée comme anciennement acquise* », en dépit du fait qu'« *il avait été informé du caractère insuffisant des pièces justificatives produites (...)* ». Des agents de la commune auraient ainsi bénéficié de son fait d'un avantage pécuniaire injustifié. Selon le procureur général, « *Ce refus, répété en 2023, de mettre fin à une situation dont le caractère illicite a été porté à la connaissance de l'élu, et alors qu'il avait la capacité [de la] faire cesser met en évidence un élément moral propre et la poursuite d'un intérêt particulier par M. X (...) En maintenant une prime annuelle dont les insuffisances ont été identifiées grâce à l'action du comptable, le maire a écarté du dialogue social l'enjeu de la régularité des primes versées aux agents et le risque de conflits interpersonnels, ainsi qu'un possible débat au sein de l'assemblée délibérante, à l'occasion de l'examen d'une délibération portant modification du régime indemnitaire, sur les dépenses de personnel et la gestion des ressources humaines* ». Le procureur fait valoir, à titre subsidiaire, « *que 11 des 28 bénéficiaires de la prime étaient résidents de la commune de Richwiller. Même si M. X argue de la solidité de son implantation dans la commune, la préservation de la relation avec 11 de ses collaborateurs/électeurs et, indirectement, avec les réseaux de ces derniers, peut être constitutive d'un intérêt politique* ».

La méconnaissance d'obligations

23. Il est constant que l'ordre de réquisition du 23 novembre 2022 n'est accompagné d'aucune pièce justificative supplémentaire. En revanche, l'ordre de réquisition du 23 novembre 2023 est accompagné d'une délibération du 24 septembre 1997 mentionnant que « *La prime de fin d'année du personnel communal était versée jusqu'à présent par l'Amicale du Personnel Communal ; une subvention du budget communal était inscrite à ce titre au budget primitif de l'année correspondante. A partir de 1997, le montant de la prime de fin d'année est inscrit au compte des frais de personnel du budget. Lors du vote du budget primitif 1997, le Conseil Municipal, a décidé l'attribution de cette prime par le budget principal de la commune. Le Conseil Municipal, à l'unanimité, confirme le versement de la prime de fin d'année au personnel communal par le budget communal [et] dit que ledit versement se fera avec les traitements du mois de novembre* ». Si cette délibération fait référence à une prime de fin d'année, elle ne fournit, en l'absence de production d'une délibération antérieure au 28 janvier 1984, pas d'indication relative aux conditions d'attribution et au taux moyen des indemnités concernées, pas davantage que les budgets supplémentaires produits en cours d'instruction, mentionnant, au titre de l'exercice 1980, un montant de 26 000 francs correspondant au montant de « *gratification de fin d'année à l'ensemble du personnel communal* », et, au titre de l'exercice 1982, un montant de 51 000 francs correspondant aux « *gratifications de fin d'année charges sociales comprises accordées à l'ensemble du personnel communal* ». Un document complémentaire issu d'une réunion du conseil municipal du 3 décembre 1997, s'il fournit des précisions relatives aux conditions de versement et au taux de la prime de fin d'année, ne saurait toutefois être regardé comme satisfaisant les exigences posées par l'annexe I de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales précitée, dès lors qu'il n'est pas établi que ledit document puisse être tenu pour une décision exécutoire de l'assemblée

délibérante. En tout état de cause, à supposer même que le document du 3 décembre 1997 puisse être regardé comme une délibération exécutoire du conseil municipal précisant les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités, il ne résulte pas de l'instruction qu'une délibération antérieure au 28 janvier 1984 mentionnant les conditions de versement et de liquidation d'une prime de fin d'année ait été produite, ni devant la comptable publique, ni dans le cadre de la présente procédure. Au surplus, si M. X soutient que le paiement de la prime en deux virements dans l'année, a été institué antérieurement au 28 janvier 1984, il ne résulte toutefois pas de l'instruction, notamment des pièces produites en défense, qu'il ait été prévu que la prime litigieuse soit payée en deux versements dans l'année, ni que la « *prime de fin d'année* » corresponde à l'un des deux versements annuels. Cette "prime de fin d'année" a correspondu dans les faits au paiement d'un "13ème mois" versé en deux fois au cours de l'année alors que cela ne résulte d'aucune délibération antérieure ou postérieure à 1984. Dès lors le versement d'une prime de fin d'année à des agents de la commune de Richwiller ne saurait être regardé comme un avantage collectivement acquis au sens de l'article L. 714-11 du code général de la fonction publique. Par suite, en réquisitionnant la comptable publique en vue du paiement de primes de fin d'année à des agents de la commune en novembre 2022 et novembre 2023, pour un montant, respectivement, de 23 928 € et de 25 887 €, le maire de la commune de Richwiller, M. X a méconnu ses obligations.

L'octroi d'avantages injustifiés

24. Il résulte de ce qui précède qu'en réquisitionnant la comptable publique en novembre 2022 puis en novembre 2023 en vue du paiement à 28 agents de la commune d'une prime de fin d'année, pour un montant total, respectivement, de 23 928 € et de 25 316,64 €, M X a accordé aux agents ayant perçu ladite prime un avantage pécuniaire injustifié.

Le préjudice financier pour la commune

25. L'octroi de cet avantage injustifié a nécessairement entraîné un préjudice financier pour la commune de Richwiller, du fait du paiement de primes dépourvues de base légale, et donc nécessairement indues.

L'intérêt personnel

26. Il résulte de l'instruction que M. X a, à deux reprises, décidé de réquisitionner la comptable publique alors qu'il avait été dûment informé, qu'en l'absence des pièces justificatives requises, notamment, selon les termes des courriers de la comptable informant l'ordonnateur qu'elle suspendait le paiement des mandats litigieux, « *la délibération nécessaire au paiement de la prime de fin d'année* », les mandats litigieux ne pouvaient être régulièrement payés. M. X doit dès lors être regardé comme ayant fait le choix délibéré de commettre à deux reprises une irrégularité plutôt que d'y mettre un terme, ce qui aurait pu donner lieu à la remise en cause du versement de la prime litigieuse ainsi, par conséquent, qu'à des tensions entre l'intéressé et les agents qui pouvaient tenir leur prime de fin d'année pour un avantage acquis. Il résulte de ce qui précède que la décision de M. X de réquisitionner, deux années consécutives, la comptable publique pour le même motif doit être regardée comme fondée sur un intérêt moral personnel que le maire a fait prévaloir sur l'intérêt général.

27. Il résulte de tout ce qui précède que, dans l'exercice de ses fonctions de maire, M. X a, par intérêt personnel indirect, en méconnaissance de ses obligations, procuré aux agents communaux un avantage pécuniaire injustifié.

Sur l'imputation des responsabilités

28. Si M. X soutient qu'il était tenu d'exécuter les délibérations du conseil municipal, il ne résulte toutefois pas de l'instruction qu'une délibération du conseil municipal a été adoptée autorisant le maire à réquisitionner la comptable publique ou simplement se

prononçant sur le bien-fondé d'une telle réquisition. Dans ces conditions, M. X doit être regardé comme responsable de l'infraction définie à l'article L.313-6 du CJF dans sa rédaction en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022, puis à l'article L. 131-12 dans sa rédaction en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2023, en ce qu'il est le seul signataire des décisions litigieuses de réquisition des 23 novembre 2022 et 23 novembre 2024.

Sur les circonstances

Circonstances aggravantes de responsabilité

29. M. X est maire depuis 2008 et doit en conséquence être tenu pour un élu expérimenté. Il a fait preuve d'une légèreté particulière en procédant en 2023 à une nouvelle réquisition de la comptable publique, plutôt que de tenter de régulariser la situation, par exemple en explorant les possibilités offertes de fondre la prime litigieuse dans le cadre plus général du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) créé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 dans la fonction publique d'État et étendu à la fonction publique territoriale en vertu du principe de parité entre les fonctions publiques mentionné à l'article L. 714-4 du code général de la fonction publique précité, alors qu'il était parfaitement informé des motifs de la suspension des paiements litigieux. M. X ne pouvait dans ces conditions ignorer le caractère exceptionnel de la réquisition d'un comptable public et de ses conséquences.

Circonstances atténuantes de responsabilité

30. Il résulte de l'instruction, d'une part, que la commune a versé avant 1984, lors de plusieurs exercices, une subvention à une association, vraisemblablement l'Amicale du personnel communal, en vue du versement d'une « *gratification de fin d'année à l'ensemble du personnel communal* », d'autre part, que, conformément à l'article 70 de la loi du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire, obligeant les collectivités et les établissements publics locaux à intégrer dans leurs budgets le montant des avantages financiers mentionnés au troisième alinéa de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée, une délibération du 24 septembre 1997 mentionne, comme il a été dit au paragraphe 23 ci-dessus, que « *La prime de fin d'année du personnel communal était versée jusqu'à présent par l'Amicale du Personnel Communal, [qu']une subvention du budget communal était inscrite à ce titre au budget primitif de l'année correspondante [et qu']à partir de 1997, le montant de la prime de fin d'année est inscrit au compte des frais de personnel du budget* ». Cette délibération précise que : « *Lors du vote du budget primitif 1997, le Conseil Municipal, a décidé l'attribution de cette prime par le budget principal de la commune. Le Conseil Municipal, à l'unanimité, confirme le versement de la prime de fin d'année au personnel communal par le budget communal [et] dit que ledit versement se fera avec les traitements du mois de novembre* ». Elle est complétée par une mention au procès-verbal de la réunion du conseil municipal du 3 décembre 1997, précitée, exposant clairement les conditions de versement et de liquidation de la prime de fin d'année. Si ces pièces n'apparaissent pas correspondre complètement aux pièces requises, telles qu'elles sont mentionnées à la rubrique 210223 de l'annexe I de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités locales, elles apparaissent toutefois venir à l'appui de la bonne foi du maire, qui disposait d'éléments tangibles de nature à le convaincre que la prime de fin d'année pouvait être regardée comme un avantage collectivement acquis au sens de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée. A cet égard, M. X a pu être conforté dans son sentiment par l'absence d'une position constante des comptables publics sur ce point au cours du temps. Ainsi, M. X, sollicité par le trésorier du centre des finances publiques par un courriel du 31 octobre 2018 lui demandant « *la délibération exécutoire antérieure à la loi du 26 janvier 1984 ou la délibération postérieure faisant référence à cette dernière, laquelle a fondé le bénéfice de la prime maintenue au titre des avantages collectivement acquis* », a produit en réponse la délibération du 24 septembre 1997, qui a permis le paiement de la prime, sans suspension de la part du comptable public. De même, le versement en juin 2022 et juin 2023 de la première fraction de l'indemnité de 13^{ème} mois n'a donné lieu à aucune suspension de paiement. Enfin, les mandats dont le paiement a été suspendu en novembre

2022 et novembre 2023 se rapportent pour une partie d'entre eux à la rémunération d'agents contractuels à durée déterminée, d'élus et d'un agent retiré du service pour invalidité ne percevant pas de prime de fin d'année et dont, par conséquent, la suspension du paiement a pu apparaître à M. X légitimement injustifiée.

Sur l'amende

31. Il sera fait une juste appréciation des circonstances entourant la commission de l'infraction en infligeant à M. X une amende de 1 000 €.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Il n'y a pas lieu de transmettre au Conseil d'État la question prioritaire de constitutionnalité soulevée par M. X.

Article 2. – M. X est condamné à une amende de mille euros (1 000 €).

Article 3. – Le présent arrêt sera publié au *Journal officiel* de la République française et, sous forme anonymisée, sur le site internet de la Cour des comptes. Un lien sera créé entre le site internet de la Cour et le *Journal officiel*, lien qui restera actif pendant un mois à compter de la publication.

Fait et jugé par M. Jean-Yves BERTUCCI, président de chambre, président de la formation de jugement, M. Paul de PUYLAROQUE, conseiller maître, Mme Marie-Odile ALLARD, conseillère maître, M. Boris KUPERMAN, conseiller président de chambre régionale des comptes, M. Antoine LANG, premier conseiller de chambre régionale des comptes.

En présence de Mme Cécile ROGER, 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

Cécile ROGER

Jean-Yves BERTUCCI

En application des articles R. 142-4-1 à R. 142-4-5 du code des juridictions financières, les arrêts prononcés par la Cour des comptes peuvent être frappés d'appel devant la Cour d'appel financière dans le délai de deux mois à compter de la notification. Ce délai est prolongé de deux mois pour les personnes domiciliées à l'étranger. La révision d'un arrêt

peut être demandée après expiration des délais d'appel, et ce dans les conditions prévues aux articles R. 142-4-6 et R. 142-4-7 du même code.