



HAL
open science

Le baroud d'honneur de la Cour de discipline budgétaire et financière

Céline Viessant

► **To cite this version:**

Céline Viessant. Le baroud d'honneur de la Cour de discipline budgétaire et financière : Commentaire de l'arrêt du 30 septembre 2021, Commune de Saint-Denis-de-la-Réunion. Actu-Juridique.fr, 2022. hal-04541539

HAL Id: hal-04541539

<https://amu.hal.science/hal-04541539>

Submitted on 10 Apr 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Le baroud d'honneur de la CDBF

Commentaire de l'arrêt du 30 septembre 2021,

Commune de Saint-Denis-de-La-Réunion

Céline VIESSANT

Professeur de Droit public, Aix Marseille Université, CEFF (UR 891)

Secrétaire général de la Société Française de Finances Publiques

La responsabilité des gestionnaires publics a été, à la fin de l'année 2021, au cœur de l'actualité. Au-delà de l'habilitation donnée par le législateur au gouvernement pour réformer par voie d'ordonnance ce régime de responsabilité¹, la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) – que le projet de réforme devrait supprimer² – a rendu, le 30 septembre 2021, un arrêt en forme de baroud d'honneur qui, pour la première fois, condamne un maire à une amende pour faute de gestion³.

Dans le but d'améliorer le pouvoir d'achat de ses agents, le maire de la commune de Saint-Denis de la Réunion avait fait adopter par le conseil municipal une délibération n° 08/8-01 du 12 novembre 2008, laquelle prévoyait l'extension du régime indemnitaire applicables aux agents titulaires aux agents non titulaires permanents de catégorie C, en créant, en leur faveur, un complément annuel de rémunération devant être versé sur la base de l'indemnité d'administration et de technicité pour les filières administrative, technique, sanitaire et sociale, culturelle, sportive et animation, de l'indemnité d'exercice des missions pour les filières administrative, technique, sanitaire et sociale, sportive et animation ainsi que de l'indemnité de sujétions spéciales, de la prime de service et de la prime forfaitaire mensuelle des auxiliaires de puériculture et de soins. Les agents non titulaires permanents de catégorie C de la commune ont, cependant, non seulement perçu les primes et indemnités prévues par cette délibération, mais également un complément de rémunération correspondant à un treizième mois de salaire alors même qu'aucune délibération ne l'avait autorisé. Ces compléments de rémunération, d'un montant identique pour tous les agents quelle que soit la nature de leurs fonctions, ont été versés à partir de décembre 2008 et reconduits chaque fin d'année.

Comme les années précédentes, le maire de la commune de Saint-Denis de la Réunion a donc émis, le 7 décembre 2015, un mandat collectif d'un montant de 5 235 871,10 € demandant au comptable public de payer la rémunération des agents non titulaires permanents

1. *L. fin. 2022*, n° 2021-1900, 30 déc. 2021 : art. 168 : *JO* n° 0304, 31 déc. 2021, texte n° 1. Voir le nouveau projet stratégique des juridictions financières, Rapport *JF2025 Construire ensemble l'avenir des juridictions financières* (<https://www.ccomptes.fr/system/files/2021-02/20210212-rapport-JF-2025.pdf>) et l'une des interviews de Pierre Moscovici, *RFFP* 2021, n° 154, p. 197. V. J.-F. CALMETTE et F. GAULLIER-CAMUS, « La responsabilité des gestionnaires publics dans le PLF 2022 » : *JCP A* 2021 n° 43, act. 624.

2. L'article 168 de la loi de finances pour 2022 permet au gouvernement d'instaurer une nouvelle organisation juridictionnelle pour juger des infractions financières et préconise l'institution, au sein de la Cour des comptes, d'une chambre composée de magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes, compétente en première instance et d'une cour d'appel financière, présidée par le premier président de la Cour des comptes et composée de quatre membres du Conseil d'État, de quatre membres de la Cour des comptes et de deux personnalités qualifiées désignées par le Premier ministre en raison de leur expérience dans le domaine de la gestion publique, le Conseil d'État étant, dans cette organisation, juge de cassation.

3. *CDBF*, 30 septembre 2021, n° 252-852, *Commune de Saint-Denis de la Réunion* : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/57049>

pour le mois de décembre 2015. Par une lettre du 9 décembre 2015, le comptable public a informé le maire qu'il suspendait le paiement des compléments de rémunération des agents non titulaires permanents de catégorie C – c'est-à-dire des versements correspondant à un « treizième mois » – compris dans la somme mandatée, au motif que les justifications produites à l'appui du mandat étaient insuffisantes.

Prenant acte de cette suspension, le maire a adressé, le même jour, un ordre de réquisition au comptable public et émis un nouveau mandatement se substituant à celui du 7 décembre 2015. Le comptable s'est, donc, conformé à l'ordre de réquisition en application des dispositions de l'article L. 1617-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT)⁴ et a pris en charge le mandat et le paiement des sommes dont les compléments de rémunération pour le mois de décembre 2015 qui concernaient 1812 agents pour un montant de 2 907 705,04 €.

La Procureure générale a saisi, le 30 septembre 2019, le président de la Cour de discipline budgétaire et financière d'un réquisitoire relatif aux faits en lien avec la gestion administrative et financière de la Commune de Saint-Denis de La Réunion, à la suite de quoi le président a pris, le 30 septembre 2019, une décision désignant un rapporteur de l'affaire. La procureure générale a envoyé le 13 mai 2020 une lettre recommandée mettant en cause, au regard des faits de l'espèce, le maire de ladite commune. Puis, après le dépôt du rapport du rapporteur, le président de la Cour a transmis le dossier de l'affaire au ministère public par lettre du 14 janvier 2021 et la procureure générale a renvoyé le maire de Saint-Denis de la Réunion – en fonction de 2008 à 2020 – devant la Cour par décision du 26 mai 2021. Le 2 juin 2021, ce dernier a été invité, par lettre recommandée, à produire un mémoire en défense et a été cité à comparaître le 17 septembre 2021. Un mémoire en défense a ainsi été produit le 31 août 2021 mais, à sa demande, le président de la Cour a autorisé le maire mis en cause à ne pas comparaître personnellement par lettre du 9 septembre 2021.

La Cour de discipline budgétaire et financière a rendu son arrêt sur l'affaire le 30 septembre 2021. Après s'être prononcé sur la recevabilité de la saisine, la Cour s'est attachée à qualifier juridiquement les faits et a en tiré les conséquences. Elle a ainsi, non seulement, retenu la responsabilité de l'ancien maire pour avoir procédé à la réquisition du comptable et accorder un avantage injustifié en l'absence de tout fondement légal à certains agents de la commune, mais l'a également condamné à une amende de 4 000 €.

L'arrêt de la Cour de discipline budgétaire et financière est en cela surprenant qu'il condamne pour la première fois un élu à une amende (II) en mobilisant l'une des exceptions à l'injusticiabilité des élus locaux devant elle (I).

4. « Lorsque le comptable de la commune, du département ou de la région notifie sa décision de suspendre le paiement d'une dépense, le maire, le président du conseil départemental ou le président du conseil régional peut lui adresser un ordre de réquisition. Il s'y conforme aussitôt, sauf en cas d'insuffisance de fonds disponibles, de dépense ordonnancée sur des crédits irrégulièrement ouverts ou insuffisants ou sur des crédits autres que ceux sur lesquels elle devrait être imputée, d'absence totale de justification du service fait et de défaut de caractère libératoire du règlement ainsi qu'en cas d'absence de caractère exécutoire des actes pris selon les cas par les autorités communales, les autorités départementales ou les autorités régionales.

L'ordre de réquisition est notifié à la chambre régionale des comptes.

En cas de réquisition, l'ordonnateur engage sa responsabilité propre.

La liste des pièces justificatives que le comptable peut exiger avant de procéder au paiement est fixée par décret ».

I. La mobilisation de l'exception à l'injusticiabilité des élus locaux devant la CDBF

Malgré les critiques récurrentes de la doctrine, les chefs des exécutifs locaux ne sont pas justiciables devant la Cour de discipline budgétaire et financière⁵ (A). Toutefois, comme nous le montre l'arrêt commenté, il existe des exceptions qui permettent de déférer certains élus, dans certains cas, devant elle (B).

A. Une injusticiabilité de principe des élus locaux devant la CDBF

Le champ de compétence de la Cour de discipline budgétaire et financière est fortement limité car seuls sont justiciables de la Cour les ordonnateurs secondaires et délégués⁶, c'est-à-dire toutes personnes appartenant au cabinet d'un membre du gouvernement⁷, les fonctionnaires ou agents civils ou militaires de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que des groupements des collectivités territoriales⁸, les représentants, administrateurs ou agents des autres organismes qui sont soumis, soit au contrôle de la Cour des comptes, soit au contrôle d'une chambre régionale des comptes ou d'une chambre territoriale des comptes⁹ ainsi que les personnes qui exercent l'une de ces fonctions en fait¹⁰.

En revanche, ne sont pas justiciables devant elle, les ordonnateurs principaux, notamment les ministres et les élus locaux dès lors qu'ils exercent les fonctions d'ordonnateur¹¹. L'article L. 312-1-II du code des juridictions financières énumèrent expressément les personnes concernées par cette exclusion : outre les membres du gouvernement¹², sont visés les présidents de conseil régional et, dans certains cas, les vice-présidents et autres membres du conseil régional¹³, les présidents des conseils exécutifs de Corse, de Martinique et, dans certains cas, les conseillers exécutifs¹⁴, le président de l'assemblée de Guyane et dans certains cas, les vice-présidents et autres membres de l'assemblée de Guyane¹⁵, les présidents de conseil départemental et, dans certains cas, les vice-présidents et autres membres du conseil départemental¹⁶, les maires et dans certains cas, les adjoints et autres membres du conseil municipal¹⁷, les présidents élus de groupements de collectivités territoriales et, quand ils agissent par délégation du président, les vice-présidents et autres membres de l'organe délibérant du groupement¹⁸, le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et le président de l'assemblée de province et, dans certains cas, le vice-président du gouvernement et les vice-présidents de l'assemblée de province¹⁹, le président de

5. V. X. VANDENDRIESSCHE, « L'insondable responsabilité des gestionnaires publics locaux » : *RFDA* 2020, n° 6, pp. 1013-1018 ou D. CATTEAU, « Responsabilité financière des gestionnaires publics (locaux) : une réforme inéluctable, à la croisée des chemins » : *JCP A* 2020, n° 19-20, Et. 2158, § 1.

6. A. BAUDU, *Droit des finances publiques* : Paris, Dalloz, coll. « Hypercours », 3^{ème} éd., 2021, § 1022.

7. *CJF*, art. L. 312-1-I, a).

8. *CJF*, art. L. 312-1-I, b).

9. *CJF*, art. L. 312-1-I, c).

10. *CJF*, art. L. 312-1-I, al. 2.

11. *CJF*, art. L. 312-1-II. V. A. BAUDU, *Droit des finances publiques* : *op. cit.*, § 729.

12. *CJF*, art. L. 312-1-II, a).

13. *CJF*, art. L. 312-1-II, b).

14. *CJF*, art. L. 312-1-II, c) et c ter).

15. *CJF*, art. L. 312-1-II, c bis).

16. *CJF*, art. L. 312-1-II, d).

17. *CJF*, art. L. 312-1-II, e).

18. *CJF*, art. L. 312-1-II, f).

19. *CJF*, art. L. 312-1-II, g).

la Polynésie française et dans certains cas le vice-président et les ministres²⁰, le président du conseil départemental de Mayotte et, dans certains cas, les vice-présidents et autres membres du conseil départemental²¹, les présidents des conseils territoriaux de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, et dans certains cas, les vice-présidents et autres membres du conseil exécutif²², le président du conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon et, dans certains cas, les vice-présidents et autres membres du conseil territorial²³. Par ailleurs, la Cour de discipline budgétaire et financière a eu l'occasion de préciser que les dispositions de l'article L. 312-1 du code des juridictions financières s'appliquait également aux conseillers municipaux désignés par le conseil municipal pour siéger au sein d'organismes extérieurs²⁴. Ces mêmes personnes ne sont pas non plus justiciables de la Cour lorsqu'elles ont agi dans des fonctions qui, en raison de dispositions législatives ou réglementaires, sont l'accessoire obligé de leur fonction principale²⁵.

Cette injusticiabilité a été justifiée par le Conseil constitutionnel saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité portant sur la conformité à la Constitution de l'article L. 312-1 du code des juridictions financières dans sa version issue de la loi du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique²⁶. La requérante considérait que le fait que certains responsables publics ne soient pas justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière amenait à instaurer à leur profit une irresponsabilité en matière d'infractions à la législation financière, cette immunité conduisant à ce que les personnes qui en bénéficient ne soient pas tenues de rendre compte de leur action en matière financière²⁷. La Haute juridiction va rejeter le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi au motif qu'il existe une différence de situation entre les membres du gouvernement et les élus locaux, d'une part, et les personnes justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière²⁸, différence liée à la responsabilité politique et à l'absence de rapports hiérarchiques des élus²⁹. De même, le Conseil va rejeter les critiques relatives à la violation de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789 au motif que les membres du Gouvernement et les élus locaux sont soumis à des contrôles ou des obligations politiques, administratives ou pénales pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions³⁰.

Il ne fait aucun doute que les élus bénéficient d'une « immunité » devant la Cour de discipline budgétaire et financière³¹, immunité qui a pu être qualifiée d'incongrue³², dont le fondement paraît tout à fait contestable³³ et à peine justifiée par le statut politique de l'élu et l'existence d'un régime exclusif de responsabilité politique³⁴. Elle apparaît cependant relative

20. *CJF*, art. L. 312-1-II, h).

21. *CJF*, art. L. 312-1-II, i).

22. *CJF*, art. L. 312-1-II, j) et k).

23. *CJF*, art. L. 312-1-II, l).

24. CDBF, 13 oct. 2017, n° 216-784, *Opéra national de Bordeaux* : *G&FP* 2018, n° 2, p. 159.

25. *CJF*, art. L. 312-1-II, al. 2.

26. *L.* n° 2011-884, 27 juill. 2011, relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique : *JO* n° 0173, 28 juill. 2011, texte n° 2.

27. Cons. const., 2 déc. 2016, *déc.* n° 2016-599 QPC, *Mme Sandrine Andréani* : *JO* n° 0282, 4 déc. 2016, texte n° 28. Voir notamment, concernant cette décision, P. MOUZET, « Responsabilité financière des gestionnaires publics : l'occasion gâchée » : *AJDA* 2017, n° 2, pp. 130-135.

28. Cons. const., 2 déc. 2016 : *préc.* : consid. n° 6.

29. Cons. const., 2 déc. 2016 : *préc.* : consid. n° 7.

30. Cons. const., 2 déc. 2016 : *préc.* : consid. n° 12.

31. A. BAUDU, *Droit des finances publiques* : *op. cit.*, § 729.

32. P. CASTERA, « Un pas de moins vers la responsabilité financière des ministres et des élus locaux ordonnateurs » : *JCP A* 2017, n° 51-52, Et. 2329, § 4.

33. *Ibid.*, § 6.

34. *Ibid.*, § 4.

pour les élus locaux³⁵ – contrairement aux ministres – puisqu’il existe des exceptions à ce principe concernant les élus locaux.

B. Les exceptions à l’injusticiabilité des élus locaux

Il y a, en pratique, trois cas « accidentel »³⁶ dans lesquels les élus locaux peuvent être déférés devant la Cour de discipline budgétaire et financière³⁷. La première exception résulte d’une lecture a contrario des premier et dernier alinéa de l’article L. 312-2, II du code des juridictions financières. Le premier alinéa dispose que ne sont pas justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière les membres du Gouvernement et les élus locaux à raison des actes accomplis dans l’exercice de leurs fonctions, ce qui signifie qu’ils le seront dès lors qu’ils agissent en dehors de leurs fonctions. Quant au dernier alinéa, il prévoit la même injusticiabilité des élus locaux lorsqu’ils ont agi dans des fonctions qui, en raison de dispositions législatives ou réglementaires, sont l’accessoire obligé de leur fonction principale³⁸ ; ainsi, ils pourront être déférés devant la Cour si leurs agissements ne s’inscrivent pas dans le cadre d’un accessoire obligé à leur fonction.

Ensuite, l’article L. 312-2 du code des juridictions financières prévoit, par dérogation, que les élus locaux peuvent être justiciables de la Cour, à raison des actes accomplis dans l’exercice de leurs fonctions, lorsqu’ils ont commis certaines infractions définies par les articles L. 313-7 ou L. 313-12 du même code. Il s’agit, en pratique, soit d’agissements conduisant à l’inexécution totale ou partielle ou à l’exécution tardive de décisions de justice ayant entraîné la condamnation d’une personne morale de droit public ou d’un organisme de droit privé chargé d’une mission de service public à une astreinte³⁹, soit à l’absence de mandatement et d’ordonnancement des sommes mises à la charge de la collectivité publique concernée suite à une condamnation par une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée⁴⁰.

Enfin, le même article rend les élus locaux justiciables de la Cour lorsqu’ils ont engagé leur responsabilité propre à l’occasion d’un ordre de réquisition et enfreint les dispositions de l’article L. 313-6 du code des juridictions financières⁴¹. L’exception s’applique ainsi lorsque l’élu local concerné, dans l’exercice de ses fonctions ou attributions, méconnaît ses obligations en procurant ou tentant de procurer à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l’organisme intéressé⁴².

35. H. HABCHI et L. PICHOT-DELAHAYE, « Quelle responsabilité des élus locaux devant la CDBF ? État des lieux et perspectives d’évolution » : *JCP A* 2018, n° 24, Et. 2182, § 2.

36. X. VANDENDRIESSCHE considère que le droit public financier appréhende par accident la responsabilité financière des ordonnateurs élus : « L’insondable responsabilité des gestionnaires publics locaux » : *préc.*

37. Pour de plus amples développements, voir C. DESCHEEMAEKER, « Cour de discipline budgétaire et financière » : *JCl. Administratif*, fasc. 1270, 2017.

38. V. sur cette exception, notamment la notion d’accessoire obligé au mandat : X. VANDENDRIESSCHE, « L’insondable responsabilité des gestionnaires publics locaux » : *préc.*

39. *CJF*, art. L. 313-7.

40. *CJF*, art. L. 313-12.

41. Cet article dispose 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 ».

42. Selon le professeur ALBERT, il s’agit de cas de malhonnêteté mais nous sommes assez réservés sur l’emploi du terme qui ne caractérise pas toutes les situations : J.-L. ALBERT, *Finances publiques* : Paris, Dalloz, coll. « Cours Dalloz », 11^{ème} éd., 2019, § 426.

L'affaire qui a donné lieu à l'arrêt de la CDBF du 30 septembre 2021 entrainé dans le champ de cette dernière exception. En effet, le maire de Saint-Denis de la Réunion avait adressé au comptable public un ordre de réquisition de verser aux agents non titulaires permanents de cette commune pour le mois de décembre 2015 la somme équivalente à un « treizième mois » suite au refus de ce dernier d'exécuter les ordres de paiement relatif à ces dépenses. Le ministère public a renvoyé le maire de la Commune devant la Cour de discipline budgétaire et financière, considérant que ce paiement, dépourvu de tout fondement juridique, avait procuré un avantage injustifié et causé un préjudice à la commune. La Cour va ainsi considérer que le maire de la Commune de Saint-Denis de la Réunion était justiciable devant elle parce qu'il avait procédé à la réquisition du comptable public et qu'il lui était reproché d'avoir enfreint les dispositions de l'article L. 313-6 du code des juridictions financières.

Une seule affaire dans laquelle un élu avait engagé sa responsabilité pour avoir requis le comptable public, dans des circonstances quelque peu différentes⁴³, avait précédemment été portée devant la Cour. Mais, dans cette affaire, la Cour de discipline budgétaire et financière avait considéré que toutes les conditions n'étaient pas remplies pour condamner le président d'un SIVOM déféré devant elle⁴⁴. En revanche, dans l'affaire Commune de Saint-Denis de la Réunion, la Cour va sanctionner financièrement le maire pour les infractions commises.

II. La sanction de l'infraction financière commise par le maire

Les articles L. 312-2 et L. 313-6 du Code de discipline budgétaire et financière sur lesquels est fondée la condamnation du maire de la Commune de Saint-Denis de la Réunion posent les conditions qui doivent être remplies (A) pour qu'une amende puisse être prononcée (B).

A. Les conditions découlant de la lecture combinée des articles L. 312-2 et L. 313-6 du CJF permettant l'application de la sanction

Pour que l'octroi à autrui d'un avantage injustifié par un ordonnateur ayant usé du droit de réquisition d'un comptable public constitue une infraction financière susceptible d'être sanctionnée, plusieurs conditions doivent être remplies⁴⁵.

Tout d'abord, l'article L. 312-2 du code des juridictions financières précise que les élus locaux⁴⁶ sont justiciables de la Cour lorsqu'ils engagent leur responsabilité propre à l'occasion d'un ordre de réquisition.

Ensuite, l'article L. 313-6 du même code, dont l'application n'est pas réservée aux élus locaux, pose trois autres conditions : il faut que l'ordonnateur ait méconnu les obligations s'imposant à lui, procuré à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature et que cet agissement ait entraîné un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme concerné.

43. Il s'agissait, en l'espèce, d'une réquisition du comptable public qui avait refusé de procéder au paiement émis dans le cadre d'un marché public qui avait été résilié mais qui avait donné lieu à des prestations dans l'intervalle entre le début du marché et sa résiliation. Pour plus de détails, voir J.-M. PEYRICAL, « La compétence et la responsabilité des élus locaux. Réflexions à propos d'un arrêt de la Cour de discipline budgétaire et financière » : *Dr. adm.* 2006, n° 12, Et. 21, § 2.

44. Certains membres de la doctrine, suite à cet arrêt, ont pu « amèrement » regretter que la Cour de discipline budgétaire et financière n'ait été saisie qu'une seule fois sur le fondement de l'article L. 313-6 du code des juridictions financières et qu'elle ait considéré qu'une condition n'était pas remplie : X. VANDENDRIESSCHE, « L'insondable responsabilité des gestionnaires publics locaux » : *préc.*

45. Sur ces conditions, voir C. DESCHEEMAEKER, « Cour de discipline budgétaire et financière » : *préc.*, § 113 ou S. DAMAREY, « Cour de discipline budgétaire et financière » : *Rep. du Contentieux administratif*, 2015, §§ 184 et ss.

46. Voir *supra*.

Dans l'arrêt du 28 avril 2006, *SIVOM d'Étaples-sur-Mer*, la Cour de discipline budgétaire et financière avait rappelé que le président dudit syndicat était justiciable devant elle à la double condition d'avoir engagé sa responsabilité propre à l'occasion d'un ordre de réquisition et d'avoir procuré un avantage injustifié à autrui. Elle va toutefois juger que la circonstance que les prestations n'aient pas eu un fondement juridique régulier pendant une courte période – entre la résiliation du marché initial et la mise en œuvre du nouvel appel d'offres – ne suffisaient pas à établir l'existence d'un préjudice pour le syndicat intercommunal⁴⁷.

Dans l'affaire Commune de Saint-Denis de la Réunion, toutes les conditions étaient remplies pour déclarer le maire de celle-ci justiciable de la Cour.

En effet, le comptable public ayant suspendu le paiement de la dépense engagée, le maire lui avait adressé un ordre de réquisition lui imposant de payer les dépenses en cause, le comptable s'y étant conformé comme le lui imposait la loi⁴⁸. La Cour de discipline budgétaire et financière a dès lors considéré que le maire avait bien engagé sa responsabilité propre en lieu et place du comptable public⁴⁹.

Ensuite, il est avéré que le maire avait méconnu ses obligations. Si la délibération de 2008, bien que contestable⁵⁰, permettait le versement aux agents non titulaires permanents de catégorie C de la commune de primes et indemnités, le maire leur avait attribué, en-sus, un « complément de rémunération » correspondant à un « treizième mois de salaire » sans qu'aucune délibération de l'assemblée générale, ni aucune décision individuelle du maire n'aient été adoptées pour chacun des intéressés⁵¹.

Un avantage injustifié doit également être procuré à autrui. Comme l'indique l'article L. 313-6 du code des juridictions financières, cet avantage peut être pécuniaire ou en nature. En l'espèce, l'avantage était donc pécuniaire, puisqu'il consistait à verser à certains agents de la commune des compléments de rémunération. Cet avantage était également procuré à autrui, les bénéficiaires étant les agents non titulaires de catégorie C de la commune.

Quant au caractère de l'avantage procuré, la Cour s'est appuyée sur les dispositions relatives à la rémunération des fonctionnaires pour constater qu'il était injustifié. L'illégalité de ces rémunérations complémentaires découlait du fait qu'elles n'étaient prévues ni par la loi, ni même par une délibération du conseil municipal. En outre, la Cour a considéré que le maire de la commune de Saint-Denis de la Réunion ne respectait pas le principe de parité qui impose aux collectivités territoriales de ne pas attribuer à leurs agents titulaires ou non titulaires des rémunérations qui excéderaient celles auxquelles peuvent prétendre des agents de l'Etat occupant des fonctions et ayant des qualifications équivalentes⁵².

Enfin, contrairement à l'arrêt de 2006, la Cour de discipline budgétaire et financière va considérer que la commune de Saint-Denis de la Réunion avait subi un préjudice financier s'élevant à presque trois millions d'euros. Elle va rejeter l'argumentaire du maire qui, recherchant à s'exonérer de sa responsabilité, considérait que la mesure était plus supportable financièrement que la titularisation des agents concernés et qu'une délibération, adoptée en 2016, supprimait ces compléments de rémunération pour l'avenir⁵³.

47. CDBF, 28 avr. 2006, n° 154-151, *Syndicat intercommunal à vocation multiple d'Étaples-sur-Mer* : *Rec. Cons. d'Ét.* p. 665, *Rev. Trésor* 2006. 918, *AJDA* 2006. 2445 ; *RFDA* 2007. 867 ; *JCP Actu.* 2006. 21, étude Peyrical.

48. *CGCT*, art. 1617-3.

49. CDBF, 30 septembre 2021, *Commune de Saint-Denis de la Réunion* : §§ 8 et 9.

50. Cette délibération a fait, parallèlement, l'objet d'une procédure administrative visant à l'annulation de la délibération.

51. CDBF, 30 septembre 2021, *Commune de Saint-Denis de la Réunion* : *préc.*, § 13.

52. CDBF, 30 septembre 2021, *Commune de Saint-Denis de la Réunion* : *préc.*, §§ 14 à 16.

53. CDBF, 30 septembre 2021, *Commune de Saint-Denis de la Réunion* : *préc.*, §§ 17 et 18.

Toutes ces conditions étant remplies, la Cour va juger que le maire de Saint-Denis de la Réunion avait enfreint les dispositions de l'article L. 313-6 du code des juridictions financières. Elle pouvait dès lors déterminer le montant de l'amende.

B. La détermination du montant de l'amende

La Cour de discipline budgétaire et financière, en tant que juridiction administratif répressive⁵⁴, peut prononcer des sanctions qui prennent la forme d'amendes dont le montant est généralement symbolique. En l'espèce, l'article L. 313-6 du code des juridictions financière fixe le montant minimum de l'amende à 300 euros son maximum au double du montant du traitement ou salaire brut annuel qui lui était alloué à la date de l'infractions.

Si l'arrêt du 30 septembre 2021 de la Cour de discipline budgétaire et financière est notable en ce qu'il condamne pour la première fois un élu local à une amende, le montant de celle-ci est loin d'être spectaculaire⁵⁵. La faiblesse des amendes généralement prononcées par la Cour a souvent été critiquée, notamment en raison de la disproportion « surprenante voire choquante » entre les sommes en cause et le montant des amendes⁵⁶. L'arrêt, objet du commentaire, confirme la justesse de ces critiques puisque le préjudice évalué à presque trois millions d'euros par an n'a conduit qu'à l'application d'une sanction de 4 000 euros.

La détermination du montant de l'amende peut, également, dépendre de l'existence de circonstance atténuante. Dans l'arrêt *Commune Saint-Denis de la Réunion*, la Cour apprécie les faits de l'espèce pour conclure à l'existence de circonstances atténuantes.

Leur nature peut surprendre. En effet, la Cour constate que le comptable, à partir de 2008, a toujours accepté le versement du complément de rémunération aux agents non titulaires sans soulever leur illégalité. Ce n'est qu'en 2015 qu'il décide de suspendre le versement de ces sommes en raison de leur caractère injustifié. La Cour considère donc qu'il s'agit-là d'une première circonstance atténuante

Or, ce revirement du comptable peut s'expliquer par la procédure qui était en cours à ce moment-là devant les juridictions administratives également considérée comme une circonstance atténuante. En effet, dès 2012, il avait été demandé, au maire de la commune de Saint-Denis de la Réunion de retirer la décision d'accorder, en décembre 2011, aux agents communaux non titulaires permanents de catégorie C, une prime représentant en pratique un treizième mois. Ce dernier n'ayant pas répondu, le requérant avait saisi le Tribunal administratif de La Réunion aux fins d'annulation de la décision implicite par laquelle le maire avait rejeté son recours administratif. Le TA avait rejeté cette requête⁵⁷ mais, suite à l'appel formé, la Cour administrative d'appel de Bordeaux avait jugé que la délibération du 12 novembre 2008 était illégale et insusceptible de servir de fondement, en conséquence de quoi, la décision réglementaire du maire de verser en fin d'année le complément de rémunération aux agents concernés était elle-même illégale et aurait dû être retirée suite au recours gracieux

54. V. par exemple, P. MOUZET, « Responsabilité financière des gestionnaires publics : l'occasion gâchée » : *préc.* V. également, M. COLLET, *Finances publiques* : Paris La défense, LGDJ, coll. « Précis Domat. Droit public », 6^{ème} éd., 2021, § 95 ou M. BOUVIER, M.-C. ESCLASSAN et J.-Y. LASSALE, *Finances publiques* : Paris La Défense, LGDJ, coll. « Manuel », 20^{ème} éd., 2021, § 457.

55. Voir, sur les amendes prononcées par la Cour, J. BASSERES et M. PACAUD, *Responsabilisation des gestionnaires publics* : Rapport au ministre de l'action et des comptes publics, juillet 2020 : https://minefi.hosting.augure.com/Augure_Minefi/r/ContenuEnLigne/Download?id=21DE430C-78CD-4212-8D2D-3B8B950F2AD4&filename=484%20-%20Responsabilisation%20des%20gestionnaires%20publics_rapport%20et%20annexes.pdf

56. G. ORSONI, *Science et législation financières* : Paris, Economica, coll. « Corpus Droit public », 2005, § 557.

57. TA de La Réunion, 15 mai 2014, *req.* n° 1200160, *M. C... B... : inédit.*

du requérant⁵⁸. Par suite, le Conseil d'État n'a pas admis le pourvoi de la commune de Saint-Denis de La Réunion contre l'arrêt de la cour et la CAA de Bordeaux, saisi d'une demande tendant à l'exécution de l'arrêt du 25 février 2016, a rappelé qu'il n'appartenait pas au juge administratif d'enjoindre l'administration à revenir sur les mesures individuelles prises en application de l'acte jugé illégal⁵⁹.

Bien que le montant de l'amende prononcée soit critiquable, cet arrêt confirme le changement d'attitude de la Cour de discipline budgétaire et financière déjà amorcée depuis quelques années⁶⁰. Mais il est fort à craindre qu'il prenne la forme d'un baroud d'honneur. La réforme annoncée, en mettant en place une règle de responsabilité financière unifiée des ordonnateurs et des comptables, va sonner le glas de cette juridiction⁶¹. On espère que la responsabilité financière des élus locaux ne restera pas purement théorique comme certains membres de la doctrine le laisse craindre⁶².

58. CAA de Bordeaux, 25 février 2016, *req.* n° 14BX01689, *M. C... B...* : *inédit*.

59. CAA de Bordeaux, 13 juillet 2017, *req.* n° 17BX01369, *M. C... B...* : *inédit*.

60. V. sur ce point S. DAMAREY, « Les mythes en contentieux financier : place à la démystification » : *G&FP* 2021, n° 1, p. 81.

61. Alors même que certains membres de la doctrine considère qu'il ne faudrait pas la traiter avec mépris mais la soigner (P. MOUZET, « Responsabilité financière des gestionnaires publics : l'occasion gâchée » : *préc.*)

62. S. DAMAREY, « Régime de responsabilité financière des gestionnaires publics : une réforme en trompe-l'œil » : *AJDA* 2021, n°34, act. n° 1945.