



CHAMBRE DU CONTENTIEUX

Première section

Arrêt n° S-2025-1360

Audience publique du 17 juillet 2025

Prononcé du 5 septembre 2025

CENTRE DÉPARTEMENTAL DE GESTION
DE LA FONCTION PUBLIQUE
TERRITORIALE DU DÉPARTEMENT DE
L'ISÈRE (CDG38)

Affaire n° 91

République française,
Au nom du peuple français,

La Cour,

Vu la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) du 26 août 1789, en particulier ses articles 8 et 15 ;

Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et libertés fondamentales du 4 novembre 1950, et ses protocoles additionnels, dite Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code général de la fonction publique ;

Vu le code des juridictions financières (CJF) dans ses versions antérieures et postérieures à l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics ;

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;

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° 85-643 du 26 juin 1985 relatif aux centres de gestion institués par la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relative à la fonction publique territoriale ;

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 les décrets n° 2016-33 du 20 janvier 2016 et 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 du 7 mai 2024 par lequel le ministère public près la Cour des comptes a saisi la chambre du contentieux de la Cour des comptes de cette affaire, conformément aux articles L. 142-1-2 du code des juridictions financières, ensemble le déféré de la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, enregistré le 7 mars 2024 au parquet général ;

Vu la décision du 24 juillet 2024 par laquelle le président de la chambre du contentieux de la Cour des comptes, conformément à l'article L. 142-1-4 du code des juridictions financières, a désigné M. Christian MICHAUT, conseiller maître, magistrat chargé de l'instruction de l'affaire ;

Vu les ordonnances de mise en cause du 19 novembre 2024 de M. X, président du centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale de l'Isère (CDG38) jusqu'au 16 octobre 2020, de M. Y, président du CDG38 à compter du 16 octobre 2020, de M. Z, directeur général des services, de Mme A, responsable de la direction ressources et moyens du CDG, reçues par les mis en cause, respectivement, le 22 novembre 2024 pour les deux premiers, le 20 novembre 2024 pour les deux derniers, et par le Parquet général, le 20 novembre 2024 ;

Vu l'ordonnance de règlement n° 4350 du 19 mars 2025 prise par le magistrat chargé de l'instruction, notifiée aux mis en cause le 19 mars 2025 et au Parquet général le 20 mars 2025 ;

Vu la décision de la procureure générale du 6 mai 2025 de renvoi de l'affaire à la chambre du contentieux, notifiée à M. X le 13 mai 2025, à M. Y le 12 mai 2025, et à M. Z et Mme A, le 7 mai 2025 ;

Vu les convocations à l'audience publique du 17 juillet 2025 notifiées le 17 mai 2025 à M. X et le 14 mai 2025 aux trois autres personnes renvoyées ;

Vu, ensemble, la lettre du 27 mai 2025 par laquelle M. X demande à être dispensé d'assister à l'audience du 17 juillet et celle du président de la chambre du contentieux en date du 3 juin 2025 acceptant cette demande ;

Vu les mémoires produits par M. X le 4 juillet 2025, MM. Z et Y le 7 juillet 2025, Mme A le 8 juillet 2025 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Entendu, lors de l'audience publique du 17 juillet 2025, M. Denis LARRIBAU, procureur financier, en la présentation de la décision de renvoi, et M. Nicolas GROPER, premier avocat général, en ses réquisitions ;

Entendu M. Z, M. Y et Mme A, la défense ayant eu la parole en dernier ;

Entendu en délibéré M. Patrick BONNAUD, conseiller maître, réviseur, en ses observations ;

1. M. X, président du CDG38 jusqu'au 16 octobre 2020, M. Y, président dudit centre à compter du 16 octobre 2020, M. Z et Mme A, respectivement directeur général des services et responsable de la direction ressources et moyens du même centre, sont renvoyés devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes pour avoir, comme ordonnateur ou délégué de l'ordonnateur, mandaté le paiement d'une prime de 13^{ème} mois irrégulière au personnel du CDG38 et ainsi avoir commis l'infraction prévue et réprimée par les articles L. 313-4 puis L. 131-9 du code des juridictions financières.

Sur la compétence de la Cour des comptes

2. En application de l'article L. 131-1 du code des juridictions financières en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2023, « *est justiciable de la Cour des comptes au titre des infractions mentionnées à la section 2 du présent chapitre : [...] 2° Tout fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l'Etat des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que des groupements des collectivités territoriales ; 3° Tout représentant, administrateur ou agent 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 comptes* ».

3. Aux termes de l'article L. 131-2 du même code, « *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 [...] ; 9° Les présidents élus de groupements de collectivités territoriales [...]. Les personnes mentionnées aux 1^{er} à 15^e ne sont pas non plus justiciables lorsqu'elles ont agi dans des fonctions qui, en raison de dispositions législatives ou réglementaires, sont l'accessoire obligé de leur fonction principale* ». Des dispositions identiques figuraient à l'article L. 312-1 du même code, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022.

4. La Cour des comptes est ainsi compétente pour juger tout gestionnaire public d'un établissement public local, y compris les élus, lorsque les fonctions qu'ils occupent au sein de celui-ci ne sont pas l'accessoire obligé de leur mandat exécutif local.

5. Dans le cas d'espèce, le CDG38 est un établissement public local à caractère administratif, en application de l'article L. 452-1 du code général de la fonction publique, soumis au contrôle de la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, conformément à l'article L. 211-4 du code des juridictions financières.

6. Ainsi que le prévoit l'article 21 du décret du 26 juin 1985 susvisé, le président du centre de gestion est élu par le conseil d'administration parmi les membres titulaires représentant les collectivités et établissements affiliés. Dès lors, la fonction de président du centre de gestion, si elle est exercée par un élu local, ne constitue pas, en raison de dispositions législatives ou réglementaires, l'accessoire obligé des fonctions exécutives qu'il exerce dans sa commune d'élection.

7. Il résulte de ce qui précède que la Cour des comptes est compétente pour juger tout représentant, administrateur, fonctionnaire ou agent du CDG38 et notamment les quatre personnes renvoyées par la décision du 6 mai 2025 susvisée.

Sur la prescription

8. Aux termes de l'article L. 142-1-3 du CJF susvisé, « *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 1er du titre III du présent livre. [...] L'enregistrement du déféré au ministère public [...] [interrompt] la prescription* ».

9. Le déféré de la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes ayant été enregistré au parquet général le 7 mars 2024, ne sont pas couverts par la prescription les faits postérieurs au 7 mars 2019.

Sur l'infraction en cause

10. Aux termes de l'article L. 313-4 du CJF en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022 : « *Toute personne visée à l'article L. 312-1 qui, en dehors des cas prévus aux articles précédents, aura enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'État ou des collectivités, établissements et organismes mentionnés à ce même article ou à la gestion des biens leur appartenant ou qui, chargée de la tutelle desdites collectivités, desdits établissements ou organismes, aura donné son approbation aux décisions incriminées sera passible de l'amende prévue à l'article L. 313-1 [...]* ». Aux termes de l'article L. 131-9 du CJF : « *Tout justiciable au sens de l'article L. 131-1 qui, par une infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens de l'État, des collectivités, établissements et organismes mentionnés au même article L. 131-1, commet une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif, est passible des sanctions prévues à la section 3. [...] Le caractère significatif du préjudice financier est apprécié en tenant compte de son montant au regard du budget de l'entité ou du service relevant de la responsabilité du justiciable* ».

11. En application du principe de la rétroactivité *in mitius* consacré par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 80-127 du 20 janvier 1981 sur la base de l'article 8 de la DDHC, la loi nouvelle plus douce se saisit de toutes les infractions antérieures constatées et non définitivement jugées, sous la condition qu'elles répondent à la définition de la loi nouvelle. Ainsi, en exigeant la démonstration d'une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif, la nouvelle disposition contenue dans l'article L. 131-9 du CJF, doit être considérée comme une loi nouvelle plus douce par rapport à l'ancien article L. 313-4 : elle peut dès lors s'appliquer aux faits antérieurs à l'entrée en vigueur de l'ordonnance susvisée.

12. Il y a donc lieu, pour établir l'existence de l'infraction, de démontrer, cumulativement, que des règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens du CDG38 ont été enfreintes, que cette violation constitue une faute grave, que cette faute a causé un préjudice financier significatif au CDG38.

Sur les règles de gestion et d'administration du CDG38

13. Les règles de gestion et d'administration du CDG38 sont fixées par le décret n° 85-643 du 26 juin 1985.

14. Son article 28 dispose, notamment : « *Le président du centre prépare et exécute les décisions du conseil d'administration. Il signe les procès-verbaux des séances et les notifie aux membres du conseil d'administration et à l'agent comptable. Il publie la liste des membres du conseil d'administration et du bureau. Il signe les marchés et conventions passées par le centre. Il représente le centre en justice et auprès des tiers. Il est chargé de la direction technique, administrative et financière du centre. Il nomme le directeur et les agents du centre et a autorité sur l'ensemble des services. Il peut recevoir délégation du conseil d'administration pour prendre toute décision concernant tout ou partie des affaires énumérées au troisième alinéa de l'article 27 ; il rend compte au conseil d'administration de ses décisions prises à ce titre lors de la plus proche réunion de ce dernier [...]* ».

15. Son article 29 dispose : « *Le président peut déléguer sa signature au directeur et aux chefs de service du centre* ».

16. Son article 34 dispose : « *Le centre départemental de gestion est soumis au régime financier et comptable défini par le titre I^{er} du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif*

à la gestion budgétaire et comptable publique en ce qui concerne les établissements publics à caractère administratif ».

Sur les faits

17. Une prime de 13^{ème} mois a été versée au personnel du CDG38, pour un montant de 211 462 € en 2019, 223 103,07 € en 2020, 206 081,58 € en 2021, 214 423,19 € en 2022, soit un total de 855 070,77 €, arrêté à 855 068 € par le parquet général dans la décision de renvoi.

18. A l'appui du versement de cette prime, l'ordonnateur a produit une délibération du 13 février 1990. Cette délibération, intitulée « *Budgétisation du 13^{ème} mois* », expose et décide : « *L'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 permet aux agents ayant acquis un complément de rémunération antérieurement à la parution de cette loi de le conserver. Considérant que le personnel du CDG38 percevait par l'intermédiaire d'un comité d'œuvres sociales une prime individuelle correspondant au traitement brut mensuel indiciaire plus le supplément familial payable par moitié en juin et en décembre, le conseil d'administration décide de budgétiser ce complément de rémunération à compter du 1^{er} janvier 1990 à l'article 610 du budget et que le personnel le percevra dans les mêmes conditions qu'il l'avait acquis* ».

Sur la constitution de l'infraction prévue et réprimée par les articles L. 313-4 puis L. 131-9 du code des juridictions financières

19. L'ordre public financier et l'article 11 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique exigent que les ordonnateurs justifient du fondement des dépenses qu'ils ordonnent. Dès lors que le ministère public a constaté l'absence d'une pièce nécessaire à cette justification et que ce constat n'a pu être infirmé par l'ordonnateur, les poursuites sont suffisamment fondées.

20. Il ressort des dispositions codifiées à l'article L. 712-1 du code général de la fonction publique que « *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* ». Jusqu'au 1^{er} mars 2022, ces dispositions figuraient au premier alinéa de l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 susvisée.

21. L'article L. 714-4 du code général de la fonction publique, reprenant les dispositions de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 susvisée, dispose que : « *Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaire, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat* ». Aux termes de l'article L. 714-11 du même code : « *Par dérogation à la limite résultant de l'article L. 714-4, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités territoriales et leurs établissements publics mentionnés à l'article L. 4 ont mis en place avant le 28 janvier 1984, sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents publics, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement (...)* ». Aux termes de l'annexe I de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales fixant la nomenclature des pièces justificatives, le versement des primes et indemnités doit être justifié par une « *décision de l'assemblée délibérante fixant la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités* ».

22. Le maintien dérogatoire de primes et indemnités versées aux agents d'un centre départemental de gestion avant le 28 janvier 1984 est donc conditionné, d'une part, à l'inscription des montants correspondants dans le budget de l'organisme et, d'autre part, à l'existence d'une délibération de l'assemblée délibérante, antérieure au 28 janvier 1984, fixant les conditions d'attribution et le taux moyen de ces primes et indemnités.

23. Dans le cas présent, aucune délibération antérieure au 28 janvier 1984, date d'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984, n'a été produite, non plus qu'aucun élément de preuve susceptible de lui être substitué. Les témoignages apportés ne sauraient en tenir lieu. Il en résulte qu'ont été violés la règle qui veut que les primes et indemnités soient instituées par une disposition législative ou réglementaire, la prime ici en cause ne pouvant s'inscrire dans l'exception de l'article 111, et le principe de parité entre les fonctions publiques fixé par l'article L. 714-4 du code général de la fonction publique, les agents de l'État ne bénéficiant pas d'un 13^{ème} mois.

24. Cependant, passé le délai dans lequel un acte illégal peut être retiré, la délibération du 13 février 1990 demeurait pleinement exécutoire jusqu'à son éventuelle abrogation, qu'il revenait au président du CDG38 de proposer à son conseil.

25. Il convient toutefois de relever que la délibération litigieuse, appliquée depuis plus de 30 ans, n'a fait l'objet d'aucune observation des autorités chargées du contrôle de légalité ni, jusqu'à une période récente, de la juridiction financière. Informé de son illégalité par les observations définitives de la chambre régionale des comptes datées du 12 février 2024, le président du CDG38 l'a fait abroger par le conseil d'administration de l'établissement dès le 14 mars 2024. Par ailleurs, la délibération du 13 février 1990, qui comportait l'ensemble des éléments nécessaires à la liquidation de la prime, revêtait toutes les apparences de la légalité, faisant notamment référence à l'existence d'un 13^{ème} mois versé avant l'entrée en vigueur de la loi de 1984.

26. Il résulte de ce qui précède qu'en l'espèce aucune infraction aux règles de la dépense ne peut être retenue à la charge des personnes renvoyées et qu'il y a donc lieu de les relaxer des poursuites engagées à leur encontre.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Article unique. – M. X, M. Y, M. Z, Mme A sont relaxés des fins des poursuites.

Fait et jugé par M. Jean-Yves BERTUCCI, président de chambre, président de la formation ; MM. Benoît GUERIN, Patrick BONNAUD, Claude LION, conseillers maîtres, MM. Nicolas SACHOT et Laurent GEORGES, premiers conseillers 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.

Pour les personnes domiciliées en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie, ce délai est augmenté d'un mois.

Pour les personnes domiciliées à l'étranger, le délai d'appel est augmenté de deux mois.

La révision d'un arrêt peut être demandée après expiration des délais d'appel, et ce dans les conditions prévues aux articles R. 142-5-6 et R. 142-4-7 du même code.