

DEUXIÈME CHAMBRE

SAINT-LOUIS AGGLOMÉRATION

-----

Arrêt n° 2025-06

(SLA)

Audience publique du 5 décembre 2025

Prononcé du 12 décembre 2025

Affaire n° CAF-2025-02

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

---

Au nom du peuple français

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

**Vu la procédure suivante :***Procédure contentieuse antérieure*

Par un arrêt n° S-2025-0381 du 24 mars 2025 la chambre du contentieux de la Cour des comptes a condamné M. X, président de Saint-Louis Agglomération (SLA), à une amende de 3 000 € pour avoir en méconnaissance de ses obligations et par intérêt personnel indirect, procuré un avantage injustifié en réquisitionnant la comptable publique le 16 novembre 2022 en vue du paiement de primes de fin d'année au personnel transféré de la communauté de communes de la Porte du Sundgau ainsi qu'au personnel nouvellement recruté par SLA. Elle a également décidé la publication de son arrêt au *Journal officiel* de la République française.

*Procédure devant la Cour*

Par une requête enregistrée le 21 mai 2025 au greffe de la Cour d'appel financière M. X a interjeté appel de cet arrêt. Il soutient que :

- L'arrêt de la chambre du contentieux de la Cour des comptes est entaché d'erreur de droit en ce qu'il a rejeté l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale au président de SLA ;

- Il est entaché d'erreur de droit en ce qu'il a écarté le moyen tiré de ce qu'en sa qualité d'ordonnateur le président de SLA n'a fait qu'exécuter des décisions des assemblées délibérantes et n'a donc pas méconnu ses obligations ;

- Il est entaché d'erreur de droit et insuffisamment motivé en ce qu'il ne retient pas la faute qui incomberait au comptable ;

- La chambre du contentieux de la Cour des comptes a commis une erreur de droit en jugeant que le président de SLA a agi par intérêt personnel.

Par une requête enregistrée le 23 mai 2025 au greffe de la Cour d'appel financière, la procureure générale près la Cour des comptes a fait appel de ce même arrêt et a demandé à la Cour d'appel financière de l'infirmier en fixant l'amende à 5 000 € et de compléter sa motivation.

Le ministère public soutient que :

- La Cour des comptes a insuffisamment motivé sa décision en ne précisant pas la notion d'intérêt personnel direct ou indirect ;

- L'intérêt personnel indirect de M. X est en l'espèce fondé, d'une part, sur un intérêt moral personnel conduisant à sacrifier l'intérêt général, d'autre part, sur les relations professionnelles étroites de M. X avec les agents ainsi que, enfin, sur l'évitement de tout débat public sur les rémunérations des agents de la communauté d'agglomération.

Vu les pièces de la procédure de première instance ;

Vu l'ordonnance de règlement du 27 octobre 2025 de Mme Catherine Hirsch, présidente de chambre honoraire à la Cour des comptes, chargée du supplément d'information.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code général de la fonction publique ;
- la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaire relatives à la fonction publique territoriale ;
- le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;
- le code des juridictions financières ;

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

Entendu au cours de l'audience publique :

- Mme Catherine Hirsch, présentant le résultat de l'instruction ;
- Mme Marie-Odile Allard, avocate générale et M. Paul Parent, procureur financier, en les conclusions du ministère public ;
- M. X et Maître Olivier Maetz pour M. X, ayant été informés dès l'ouverture de l'audience de leur droit de garder le silence et

invités à présenter leurs explications et observations, et ayant eu la parole en dernier ;

Après avoir entendu au cours du délibéré M. Tanneguy Larzul, conseiller d'État, réviseur, en ses observations ;

Après en avoir délibéré ;

Considérant ce qui suit :

1. Par réquisitoire du 6 septembre 2023, le procureur général près la Cour des comptes a saisi le président de la chambre du contentieux de la Cour des comptes en application des articles L. 142-1-1 et L. 142-1-3 du code des juridictions financières de faits laissant présumer des irrégularités dans la gestion de la communauté d'agglomération « Saint-Louis Agglomération » (SLA).

2. Par décision du 20 novembre 2024, la procureure générale a renvoyé M. X devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes en tant que président de la communauté d'agglomération SLA, pour qu'il soit statué sur sa responsabilité au titre de l'infraction qu'il aurait commise en requérant la comptable publique de payer à des agents de SLA une prime dite de fin d'année ou de 13<sup>ème</sup> mois, alors que cette prime aurait été insuffisamment justifiée.

3. Par arrêt n° S-2025-0381 du 24 mars 2025, la chambre du contentieux a condamné sur le fondement de l'article L. 131-12 du code des juridictions financières M. X à une amende de 3 000 €, pour avoir réquisitionné la comptable publique le 16 novembre 2022 en vue du paiement de primes de fin d'année au personnel transféré de la communauté de communes de la Porte du Sundgau ainsi qu'au personnel nouvellement recruté par SLA. Elle a également décidé la publication de son arrêt au *Journal officiel* de la République française.

### **Sur la régularité de l'arrêt attaqué**

4. Aux termes du premier alinéa de l'article R. 142-3-13 du code des juridictions financières qui rappelle, d'ailleurs, une règle générale de procédure applicable même sans texte devant toutes les juridictions administratives, la Cour des comptes « *statue par un arrêt motivé* ». Dans sa requête le ministère public soutient que la Cour a insuffisamment motivé sa décision en ne précisant pas la notion d'intérêt personnel direct ou indirect.

5. Il résulte toutefois des termes mêmes du point 33 de l'arrêt attaqué que la Cour a motivé sa décision, en estimant établi un tel intérêt du seul fait que M. X avait maintenu le versement d'une prime dépourvue de fondement légal dans le but d'éviter des tensions au sein de SLA. Par suite, le moyen tiré de ce que la Cour aurait insuffisamment motivé sa décision ne peut qu'être écarté.

### **Sur le bien-fondé de l'arrêt attaqué**

#### Sur les faits

6. Par décision du 10 novembre 2022 M. X, en sa qualité de président de SLA, communauté d'agglomération issue de la fusion de la communauté d'agglomération des Trois frontières, la communauté de communes la Porte de Sundgau et la Communauté de communes du pays de Sierentz, a transmis au service de gestion comptable de Mulhouse un bordereau de paiement d'une prime de fin d'année ou de treizième mois au bénéfice des agents de SLA. Ce bordereau n° 852 s'élevait à 1 496 859,28 €, l'ordonnateur soulignant que celui-ci comprenait « *d'autres indemnités que celle relative aux primes de fin d'année ou 13<sup>ème</sup> mois* ». Le montant de la prime de fin d'année ou 13<sup>ème</sup> mois s'établissait à lui seul à 494 239,07 € pour 261 bénéficiaires. Par lettre du 16 novembre 2022, la comptable a informé le président de SLA de

la suspension du paiement du mandat n° 852 de rémunérations du personnel, transmis le 10 novembre 2022, au motif que la délibération relative à la prime de fin d'année n'y était pas jointe. Par ordre de réquisition du 16 novembre 2022, M. X a ordonné à la comptable de procéder au paiement de ce mandat, considérant que le versement de la prime de fin d'année était justifié par la transmission d'une délibération du 29 octobre 1997 du conseil du district des Trois Frontières « *approuvant la pérennité de la gratification de fin d'année en faveur du personnel titulaire et non titulaire* » et « *chargeant le président de procéder chaque année à son versement avec les traitements du mois de novembre* ». Le président a en particulier considéré que « *la comptable ne justifie ni d'une insuffisance de fonds communaux disponibles, ni de l'existence d'une 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 ou de défaut du caractère libératoire du règlement* ».

### Sur le cadre juridique et le droit applicable au paiement de compléments de rémunération au personnel des collectivités territoriales

#### *En ce qui concerne la caractérisation de l'infraction*

7. Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 313-6 du code des juridictions financières dans sa version en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022, et L. 131-12 du même code en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2023, applicable aux paiements de la prime en 2022 en tant qu'il institue une loi répressive plus douce, que la caractérisation de l'infraction qu'ils répriment implique, en l'espèce, de constater, cumulativement, que le gestionnaire public a méconnu ses obligations, qu'un préjudice pour la collectivité en a résulté, qu'un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, a été ainsi procuré à autrui et que le gestionnaire a en cela agi par intérêt personnel direct ou indirect.

#### *En ce qui concerne le paiement de compléments de rémunération au personnel des collectivités territoriales*

8. L'article L. 5211-41-3 du code général des collectivités territoriales dispose que « *Des établissements publics de coopération intercommunale (...) peuvent être autorisés à fusionner (...). L'ensemble des personnels des établissements publics de coopération intercommunale fusionnés est réputé relever de l'établissement public issu de la fusion dans les conditions de statut et d'emploi qui sont les siennes. Les agents conservent, s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ainsi que, à titre individuel, les avantages acquis en application du troisième alinéa de l'article 111 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.* »

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

10. Il résulte de ce qui précède que le maintien dérogatoire de primes et indemnités versées aux agents d'une collectivité territoriale avant le 28 janvier 1984 est subordonné, d'une part, à

l'inscription des montants correspondants dans le budget de la collectivité et, d'autre part, à l'existence d'une délibération de l'assemblée de la collectivité, antérieure au 28 janvier 1984, fixant les conditions d'attribution et le taux moyen de ces primes et indemnités.

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

*En ce qui concerne le manquement de M. X à ses obligations et l'attribution d'un avantage injustifié à autrui*

11. L'arrêt attaqué relève qu'en méconnaissance des dispositions mentionnées aux points 8 et 9 du présent arrêt, l'ordre de réquisition du 16 novembre 2022 ayant pour objet et pour effet d'étendre le bénéfice des primes de fin d'année aux agents de la communauté de communes de la porte de Sundgau qu'ils soient issus de la communauté de communes de la Porte de Sundgau ou nouvellement recrutés, n'était pas accompagné de la pièce justificative exigée par les dispositions précitées de l'annexe I de l'article D. 1617-19 du code général des collectivités territoriales.

12. Il ressort des pièces du dossier soumis aux juges du fond que si par diverses délibérations, rédigées dans les mêmes termes, les différentes communautés fusionnées au sein de SLA ont manifesté le souhait d'une harmonisation et d'une mise en cohérence des régimes indemnitaires, aucune de ces délibérations, lesquelles sont, en tout état de cause, toutes postérieures au 28 janvier 1984, ne permet de fonder juridiquement l'octroi d'une prime de fin d'année aux agents issus de la communauté de communes de la Porte de Sundgau, ni aux agents nouvellement recrutés par SLA.

13. Par suite, c'est à bon droit que la Cour des comptes a jugé que, du fait du manquement du président de SLA à ses obligations, qui est justiciable de la Cour des comptes dès lors qu'il a engagé sa responsabilité propre à l'occasion d'un ordre de réquisition, les agents concernés avaient bénéficié d'un avantage pécuniaire injustifié, à défaut de base légale fondant les versements, ayant nécessairement entraîné un préjudice financier pour SLA.

*Sur la faute alléguée de la comptable*

14. Si M. X soutient que la comptable aurait commis une faute en bloquant l'ensemble des payes de novembre 2022, traitements et primes de 13<sup>ème</sup> mois le contraignant à la réquisition afin de ne pas priver les agents de toute rémunération après service fait, il ressort des pièces du dossier, qu'à l'inverse, la comptable était tenue de suspendre toute la paye dès lors qu'il lui était impossible de distinguer la part des primes litigieuses dans les mandats qui lui étaient envoyés. M. X ne peut, par ailleurs, sérieusement soutenir que la comptable aurait manqué à son devoir de conseil dès lors que lui-même ne pouvait ignorer le caractère illégal des primes litigieuses en ayant été informé à trois reprises, en premier lieu le 12 novembre 2020 par le rapport de la chambre régionale des comptes Grand-Est, en deuxième lieu par le jugement n° 2022-0016 du 17 juin 2022 de la même chambre mettant en débet le comptable public pour avoir payé en 2018, en l'absence de délibération en autorisant l'octroi, la prime de fin d'année aux agents issus de la communauté de communes de la Porte du Sundgau et à ceux recrutés directement par la communauté d'agglomération de Saint-Louis, enfin par la délibération n° 2022-146 du 27 septembre 2022 du conseil communautaire relative à la remise gracieuse du débet précité.

15. Par suite, c'est sans commettre d'erreur de droit que la chambre du contentieux a considéré que la comptable n'avait pas commis de faute de nature à exonérer M. X de sa responsabilité.

*Sur l'intérêt personnel direct ou indirect de M. X et sans qu'il soit besoin de statuer sur les autres moyens de sa requête*

16. Les premiers juges ont estimé qu'en requérant la comptable publique de procéder aux paiements litigieux, M. X aurait fait prévaloir un intérêt moral personnel sur l'intérêt général de la collectivité. Cet intérêt personnel tiendrait au fait qu'en agissant ainsi, M. X aurait cherché à éviter de possibles tensions avec les agents bénéficiaires. Si M. X conteste l'existence d'un tel intérêt personnel, le ministère public dans ses écritures d'appel demande à la Cour de le caractériser davantage en fondant un tel intérêt, d'une part, sur l'existence d'un intérêt moral personnel conduisant à sacrifier l'intérêt général, d'autre part, sur les relations professionnelles étroites entre l'ordonnateur et les agents ainsi que, enfin, sur la volonté d'éviter tout débat public sur les rémunérations des agents.

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

18. En deuxième lieu, la circonstance que le président de SLA aurait eu comme objectif d'éviter un conflit social ne suffit pas à établir qu'il aurait agi par intérêt personnel direct ou indirect. Cette préoccupation pourrait trouver une justification, sans être réduite à l'évitement d'un désagrément personnel, dans le souci d'assurer dans l'intérêt général le bon fonctionnement des services publics intercommunaux, comme en atteste la concordance des délibérations des organismes fusionnés.

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

20. En quatrième lieu, la circonstance que M. X choisisse la voie de la réquisition, dans le but allégué d'éviter un débat public du conseil communautaire, ce qui au demeurant ne ressort pas du dossier, n'établit pas, par elle-même, l'existence de son intérêt personnel direct ou indirect à ce que la prime litigieuse soit payée.

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

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

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

Par ces motifs,

### **ARRÊTE :**

Article 1<sup>er</sup>. – L'arrêt de la chambre du contentieux de la Cour des comptes n° S-2025-0381 du 24 mars 2025 est infirmé en tant que son article 1<sup>er</sup> condamne M. X à une amende de trois mille euros (3 000 €).

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

Article 3. – La requête du ministère public est rejetée.

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

Délibéré par la Cour d'appel financière, deuxième chambre, le 5 décembre 2025 par M. Philippe Geoffroy, conseiller maître à la Cour des comptes, président de la deuxième chambre ; MM. Tanneguy Larzul et Alain Seban, conseillers d'État ; Mme Marie Pittet, conseillère maître ; Mme Béatrice Abollivier, personnalité qualifiée.

En présence de Mme Marine Macé, greffière de séance.

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

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

**Marine MACÉ**

**Philippe GEOFFROY**

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