

Webinaire Gazette des communes – 16/12/2025

La réforme de la responsabilité financière
des gestionnaires publics 3 ans après :
comment prévenir les sanctions ?

Sommaire

01 / Rappel des textes

p. 3

02 / Les enseignements de 3 ans de jurisprudence

p. 6

- A- Les jurisprudences les plus marquantes
- B- Le débat sur la protection fonctionnelle

03 / La solution : le déploiement du contrôle interne

p. 10

- A- La cartographie des risques et le plan de remédiation
- B- L'organisation du contrôle interne

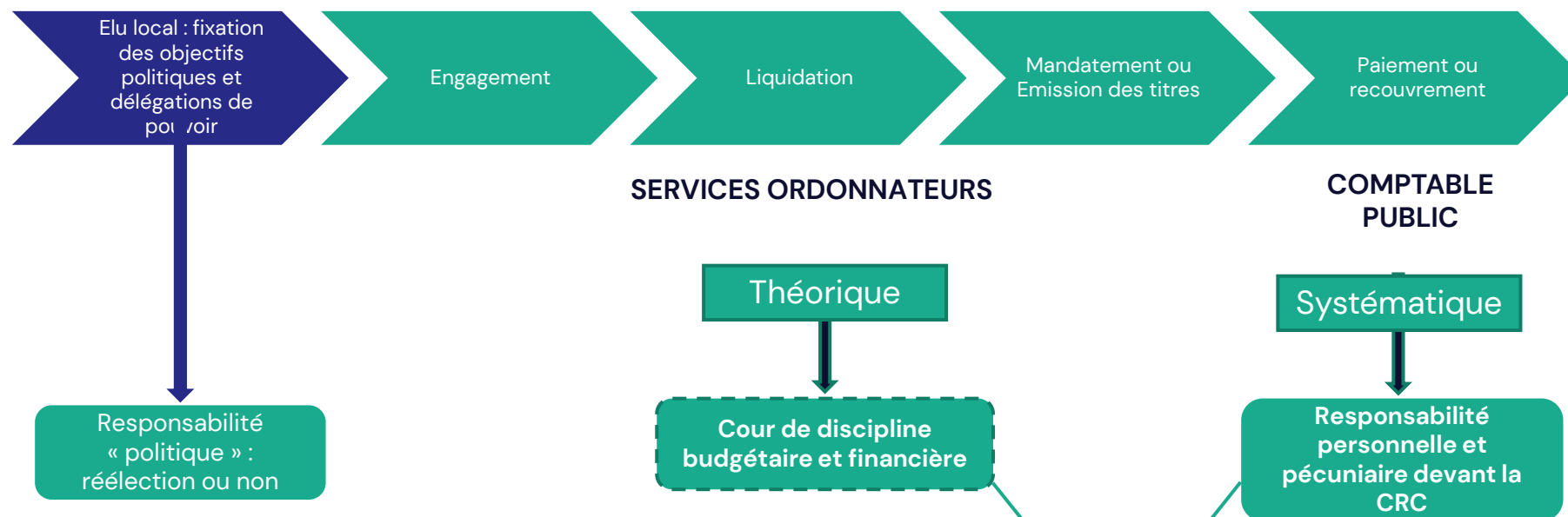
01

Rappel des textes

Rappel des textes

Depuis le 1^{er} janvier 2023, date d'entrée en vigueur des dispositions de l'ordonnance n°2022-408 du 23 mars 2022, la responsabilité financière des gestionnaires publics a basculé avec la mise en place d'une responsabilité unifiée près de la Cour des comptes

— La situation au 31/12/2022



— La situation au 01/01/2023

Responsabilité financière unifiée devant la Cour des comptes

Les infractions sanctionnées par la Cour des comptes

Les infractions (*exemples en italique*)

Faute grave

Absence de transmission dans les délais de plusieurs déclarations de sinistres (concernant des congés maladies) à l'assureur



Préjudice financier significatif

Un préjudice financier s'élevant à 44 K€ a été jugé significatif sur un budget de fonctionnement d'1,5M€

Gestion de fait

Encaissement par le titulaire d'un marché public à bons de commande des fonds collectés et paiement directement des dépenses relatives aux achats d'œuvre d'art

Faire échec à un mandatement d'office

Empêcher le mandatement d'une somme qui aurait dû être inscrite en application d'une somme due au titre des aides sociales

Procurer un avantage injustifié à autrui, et/ou à soi-même

Attribution de primes irrégulières afin d'éviter des tensions au sein de la collectivité

Ne pas produire les comptes (comptable public)

Engager une dépense sans respecter les règles de contrôle budgétaire

Engager une dépense en dépit des règles de délégation

Les sanctions

Amende maximum :
6 mois de salaire

Amende maximum :
1 mois de salaire

02

Les enseignements de 3 ans de jurisprudence

A – Une présentation des jurisprudences les plus marquantes

B- Le débat sur la protection fonctionnelle

Les enseignements de 3 ans de jurisprudence

Absence de délégation de signature (article L. 131-3 3° CJF)



Octroi d'un avantage injustifié à autrui, et/ou à soi-même (article L.131-12 CJF)



Réquisition du comptable public ayant donné lieu à une infraction financière (article L. 131-4 CJF)



Défaut de production des comptes (article L. 131-13 1° CJF)

Faute grave ayant causé un préjudice financier significatif (article L.131-9 CJF)



Inexécution totale ou partielle de décisions de justice sous astreinte (article L.131-14 CJF)



Gestion de fait (article L. 131-15 CJF)



Premiers jugements : achats et commande publique, délégations de signature

Arrêt Caisse crédit municipal de Bordeaux



- Octroi de prêts ayant exposé l'établissement à des risques significatifs de non-conformité et de crédit ;
- Manquement à leur devoir général d'organisation, de contrôle et de surveillance;
- Prêts affectés d'irrégularités, de négligences et de manquements au devoir d'organisation, de contrôle et de surveillance;
- Rémunération d'agents contractuels, recrutés pour exercer des fonctions de DGA et de SG au-delà du plafond fixé par délibération du Conseil d'orientation et de surveillance autorisant lesdits recrutements.

=> **Directeur condamné à 20 000 € d'amende**

=> **Directeur adjoint condamné à 10 000 € d'amende**

Arrêt Office du tourisme de Strasbourg et de sa région



- Engagement de près de 610 000 euros de dépenses sans avoir le pouvoir ou reçu la délégation à cet effet, limitée à 30 000€ notamment via une filiale américaine créée pour l'occasion et des contrats de services et d'événements

=> **Ancien directeur condamné à 1500 € d'amende**

Etablissement de communication et de production audiovisuelle de la Défense



- Responsabilité de l'ancienne directrice dans la gestion de deux contrats de distribution de vidéogrammes et d'un marché public de chauffage. La Cour a retenu une faute grave de gestion, en raison de manquements répétés à ses obligations de contrôle et de surveillance, malgré de nombreuses alertes.

=> **L'ancienne directrice a été condamnée à une amende de 2 000 €.**

Arrêt Département de l'Eure en Normandie



- Succession de négligences et de défauts de vigilance amenant à la méconnaissance des règles de contrôle de la dépenses (effectuer des paiements libératoires à la hauteur de près de 800K€ au bénéfice d'un escroc qui s'était substitué au véritable créancier)

=> **Directeur des finances adjoint condamné à 2500 € d'amende**

=> **Payeur départemental adjoint condamné à 2500 € d'amende**

Premiers jugements : ressources humaines



Arrêt Saint Louis Agglomération

- Constitution d'un préjudice – versement d'une prime irrégulière dès qu'elle ne correspond pas à la contrepartie d'un surcroît de travail ou d'une sujétion particulière.
 - Attribution d'un avantage injustifié – Ne correspond ni aux conditions légales et réglementaires, ni à un surcroît de travail.
 - Intérêt personnel direct ou indirect du Président de l'agglomération – intérêt personnel indirecte à accorder une prime « éviter des tensions dans l'organisme » .
- => Ancien président condamné à 3 000 € d'amende**

Arrêt commune de Bantzenheim

- Octroi d'une somme au titre du IFSE ainsi que d'un CIA pour des montants non proratisés au temps de travail effectif de l'année 2023, contrairement à la délibération de la commune du 25 janvier 2022 instaurant le RIFSEEP ;
 - L'agent a reçu une indemnisation au titre de 70 jours figurant sur son CET alors que la délibération de la commune du 17 novembre 2015 instaurant le CET ne prévoyait aucun dispositif de compensation monétaire des jours stockés non utilisés.
- => Maire condamné à 5 000 € d'amende**
- => Ancienne secrétaire de mairie condamnée à 10 000 € d'amende**



Arrêt commune de Richwiller



- Octroi d'une prime de fin d'année en l'absence de base légale par un maire à ses agents :
 - / Intérêt moral personnel du maire sur l'intérêt général, afin d'éviter tout conflit social.

=> Maire condamné à 1 000 € d'amende

Arrêt Département Haute-Saône



- Cessation des fonctions de la directrice de cabinet dans le cadre d'un protocole transactionnel afin de lui accorder une indemnité largement supérieure à celle à laquelle elle avait droit – absence de justification d'un versement d'une telle indemnité.
- => Ancien président condamné à 9 000 € d'amende**

Premiers jugements : décisions de justice non exécutées sous astreinte

Commune d'Ajaccio



- Fin de détachement d'un agent considérée comme abusive par la CAA de Marseille en 2006, ayant donné lieu à une décision de justice sous astreinte
 - 1^{ère} condamnation en 2006, avec injonction d'exécution en 2018 dont exécution réelle (pécuniaire) de l'arrêt d'appel en 2023
- => Condamnation de l'ancien maire à 10 000 € d'amende.**

Centre hospitalier de Marie-Galante



- Inexécution d'une décision de justice sous astreinte de juin 2013
 - Exécution réelle (pécuniaire) en octobre 2018
- => Condamnation du directeur d'hôpital mais également de l'agent en charge du suivi des contentieux à une amende de 1000 €.**

Commune de Morne-à-l'Eau



- Elu communal reconnu responsable de l'inexécution tardive de décisions de justice ayant conduit à la condamnation de la commune à une astreinte de 3 900 € et au paiement différé de 6 000 € à une ancienne employée.
 - La Cour a écarté l'argument de force majeure invoqué par le maire, fondé sur un manque de personnel. Elle a souligné le caractère répété du manquement, constitutif d'une circonstance aggravante.
- => Condamnation du maire à une amende de 2 500 €.**

Commune de Poindimié



- Mandatement tardif du maire de décisions de justice, au titre d'un accident de chantier ayant abouti à l'indemnisation complète 6 ans après l'accident
 - Méconnaissance du délai légal de deux mois prévus par la loi du 16 juillet 1980
- => Condamnation du Maire à une amende de 4 000 €**

Premiers jugements : recettes



Arrêt Commune de Sainte-Eulalie-en-Born

- Défaut de transmission par la secrétaire de mairie/directrice générale des services, à l'assureur de plusieurs déclarations de sinistres dans les délais prescrits entraînant un préjudice financier significatif
- => Ancienne directrice des services condamnée à 1 000 € d'amende**



Arrêt Régie métropolitaine Parcub (devenue Metpark)

- Défaillances sur le suivi des créances de l'établissement :
 - Engagement tardif des titres de recettes sans y avoir été habilité
 - Défauts de contrôle des régies et des sous-régies de recettes de stationnement et de fourrière
 - Préjudice financier s'élevant à plus de 375 000€, dont 348 400€ imputable au directeur sur une moyenne des produits de gestion de 19,4M€
- => Directeur condamné à 2 500 € d'amende**
- => Directeur financier condamné à 8 000 € d'amende**

Communauté de communes de Marana-Golo (Haute-Corse)

- 24 juin 2025



- Défaillance dans le recouvrement des créances de la régie de l'eau.
- Faiblesses systémiques dans la chaîne de recouvrement des créances de la régie de l'eau.
- Les comptes sont restés passifs malgré les alertes, invoquant le faible montant des factures.
- Préjudice financier estimé à 300 000 €, soit un montant significatif au regard des 3,4 M€ de recettes annuelles du budget eau.

=> Le directeur général des services, dont la responsabilité a été reconnue mais limitée (absence de délégation, non-signataire des titres), a été dispensé de peine. Les deux comptables ont été condamnés à des amendes de 5 000 € et 4 000 €.

Illustrations hétérogènes de la faute grave et le préjudice financier significatif

Commission d'une faute grave

— Agissements réguliers ayant eu un caractère systémique

/ Réquisition du comptable pour l'octroi d'une prime en l'absence de base légale

/ Succession de négligences et de défauts de vigilance ayant amené à la méconnaissance des règles de contrôle de la dépense

/ Défaut de transmission dans les délais de déclarations de sinistres à l'assureur

/ Emission tardive de recouvrement des titres de recettes et défaut de contrôle des régies

— Gravité de la faute qui peut se déduire de l'enjeu financier qu'a représenté le manquement

/ Octroi de divers prêts sans respect du cadre réglementaire

Préjudice financier significatif

— Evaluation d'un préjudice financier certain

/ Aggravation du résultat financier d'une SPL ou d'une SEM au regard d'une base documentaire juridique, budgétaire et comptable

/ Sanctions pécuniaires versées par l'entité

/ Accord de remises commerciales sans respect des règles établies par les contrats d'affermage et les délibérations...etc

— Appréciation hétérogène du préjudice financier significatif en tenant compte de son montant au regard du budget de l'entité ou du service relevant de la responsabilité du justiciable

Le débat sur la protection fonctionnelle : le refus actuel de son extension

Protection fonctionnelle

« L'agent public ou, le cas échéant, l'ancien agent public *bénéficie*, à raison de ses fonctions et indépendamment des règles fixées par le code pénal et par les lois spéciales, d'une *protection organisée* par la collectivité publique qui l'emploie à la date des faits en cause ou des faits ayant été imputés de façon diffamatoire, dans les conditions prévues au présent chapitre » (article L.134-1 code général de la fonction publique)

Arrêt CE n°497840 29 janvier 2025

« [...] les poursuites devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes ne relève d'aucune de ces deux catégories, et qu'elles *ne peuvent pas davantage être assimilées à des « attaques » au sens de l'article L. 134-5 du code général de la fonction publique*, et en déduit que ni ces dispositions *ni le principe général du droit à la protection fonctionnelle ne confèrent aux fonctionnaires un droit à bénéficier de la protection fonctionnelle lorsqu'ils sont mis en cause devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes [...]* »

Le débat sur la protection fonctionnelle : Vers un ajustement de la responsabilité financière des gestionnaires publics ?

Question ministérielle relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics (29 mai 2025), *M. Darnaud*.

« [...] ce nouveau régime, qui repose largement sur la jurisprudence et ne définit pas clairement la notion de faute grave, conduit à *une insécurité juridique majeure pour les décideurs publics locaux*, en particulier les dirigeants territoriaux. Ces derniers se retrouvent exposés à des condamnations, même en l'absence d'intention fautive, de bénéfice personnel, ou de manquement avéré à leurs obligations[...] suscite chez les agents une forme d'inhibition de l'action publique, un repli prudent et une érosion de l'audace et de l'innovation au détriment de l'efficacité des politiques locales et du service aux citoyens [...].

Il convient également *d'assurer une protection fonctionnelle systématique pour les agents mis en cause de manière non fautive*. Aussi, il lui demande quelles mesures le Gouvernement entend prendre pour garantir une responsabilité des gestionnaires publics qui soit juste, sécurisée, lisible et respectueuse de l'engagement quotidien des agents et des élus au service de l'intérêt général. »

Réponse ministérielle relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics Mme la Ministre de l'Action et des comptes publics

« [...] En ce qui concerne l'octroi de la protection fonctionnelle, le Conseil d'État a confirmé, par une décision du 29 janvier 2025, que les dispositions en vigueur du Code général de la fonction publique n'ouvraient pas droit au bénéfice de la protection fonctionnelle pour les gestionnaires publics mis en cause. Cette interprétation stricte de la loi suscite, il est vrai, des interrogations parmi les agents publics qui exercent des fonctions financières (agents des services de l'État, du secteur hospitalier et des collectivités locales). Dans ce contexte, *une disposition législative pourrait étendre le bénéfice de la protection fonctionnelle aux personnes mises en cause devant la Cour des comptes*, sauf naturellement en cas de faute détachable du service, et dans les conditions d'application générales de cette protection. »

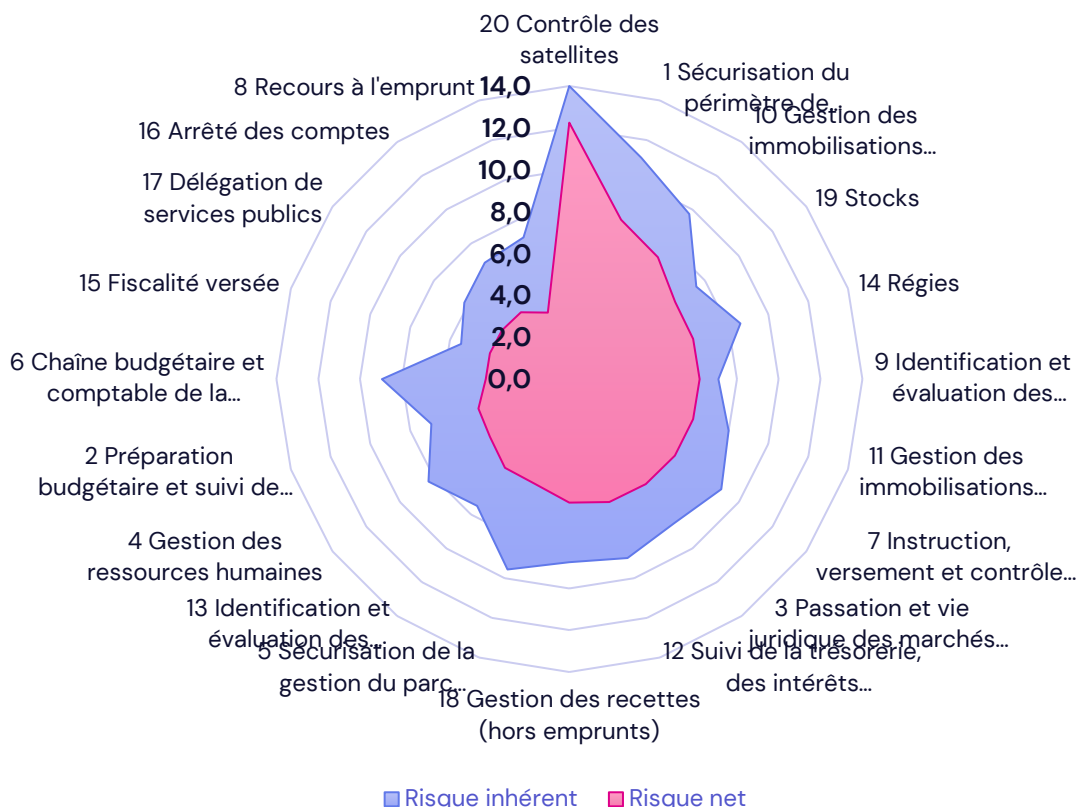
03

La solution : le développement du contrôle interne financier

A – La cartographie des risques et le plan de remédiation

B– L'organisation du contrôle interne

1/ L'identification des risques : la cartographie des risques



La cartographie des risques est **un outil vivant** qui participe à la mise en œuvre du contrôle interne. Elle permet de recenser l'ensemble des risques identifier au sein de la collectivité, et de le hiérarchiser au regard de sa probabilité et de son impact.

— Risque inhérent ou risque brut

Le risque inhérent correspond à la possibilité que, sans tenir compte du contrôle interne qui pourrait exister dans l'entité, une erreur d'anticipation vienne entacher la soutenabilité ou l'exécution budgétaire de la collectivité, d'une part, et qu'une anomalie significative se produise dans les comptes, d'autre part.

— Risque résiduel ou risque net

Le risque résiduel ou net correspond au risque associé au sous-processus après prise en considération de l'effet de la mise en œuvre des contrôles internes

— Méthode de cotation des risques

Risque = impact x probabilité de survenance

Faibles	1 à 3
Moyens	4 à 7
Forts	8 à 13
Critiques	14 à 16

1/ L'identification des risques : la cartographie des risques

Sous-processus	Nature du risque principal	Typologie de risque			RISQUE BRUT			RISQUE NET			Commentaire
		J	F	C	Probabilité	Impact	Produit	Probabilité	Impact	Produit	
Au titre de l'exercice global d'une compétence	Illégalité des opérations / Remise en cause des engagements budgétaires pris				2	4	8	1	2	2	
Au titre des délégations de signature, ou de pouvoir	Irrégularité de la décision				4	3	12	3	3	9	
Au titre des subventions (intérêt départemental)	Illégalité de la subvention / Remise en cause des engagements budgétaires pris				2	3	6	1	2	2	
Moyenne					2,7	3,3	8,9	1,7	2,3	3,9	

Typologie de risque : Juridique, Financier ou Comptable

	Risque essentiel
	Risque moyen
	Risque peu présent

La cartographie des risques permet :

→ Identification des procédures formalisées existantes

/ Recenser les procédures et modes opératoires déjà écrits par la collectivité et en vigueur.

→ Séparation des fonctions

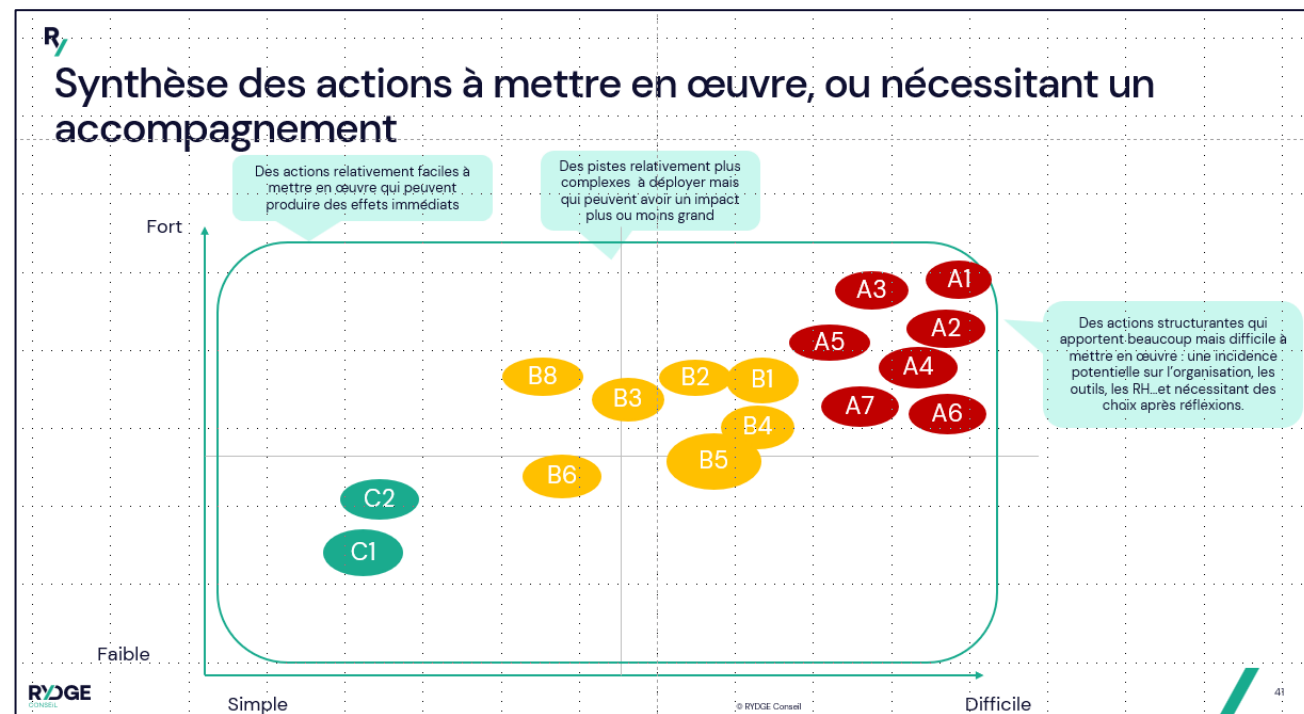
/ La séparation entre les fonctions de production/exécution et de contrôle est un concept clé du contrôle interne. L'existence d'un contrôle de supervision donne une assurance, à condition qu'il soit tracé, quant à l'application intègre des procédures

→ Identifier les différents types de risques

/ Les risques identifiés peuvent être classés par typologie dans une des catégories de risque suivantes : risque juridique, risque budgétaire et risque comptable

2/ Le déploiement des outils du contrôle interne – Le plan de remédiation

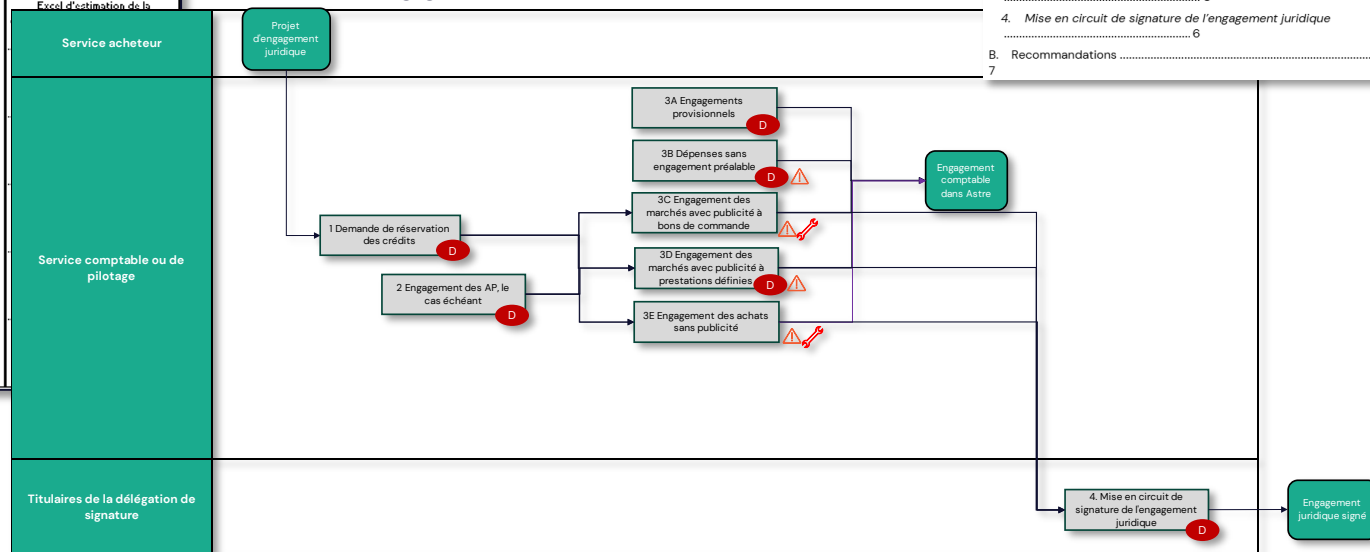
- Hiérarchisation des différents axes de recommandations, notamment en impliquant les agents publics concernés par chaque processus.
- Définition des groupes de travail au regard de la priorisation des recommandations
- Désignation d'un référent au sein de chaque groupe de travail afin d'embarquer et sensibiliser le reste des agents publics
- Phasage dans le temps : les actions facilement réalisables et à fort impact sont à privilégier, mais les chantiers les plus ardues ne doivent pas être délaissés et être rythmés dans le temps



3/ Le déploiement des outils du contrôle interne – Outils d'analyse des processus

ORGANIGRAMME FONCTIONNEL NOMINATIF : Engagement comptable					
ETAPE	TITULAIRE	SUPPLEANT	CONTRÔLE	FREQUENCE DU CONTROLE	SI / TRACABILITE
1	Service de pilotage / Secrétaire comptable de chaque direction acheteuse	Aujourd'hui, la suppléance et le contrôle de supervision ne sont pas définis. L'organigramme fonctionnel est à compléter à l'échelle de chaque service, considérant que le processus est transversal par nature. En cible, la suppléance devrait être assurée au niveau de la direction acheteuse, et le contrôle de supervision (par sondage, non exhaustif) devrait relever de la direction des finances.			Forme du pré-engagement juridique : pré-bon de commande Milpat, AS-TECH, Excel, Word ou Bernard - attribution du marché / acte d'engagement
2					Engagement comptable : estimation non formalisée du technicien et Astre Engagement juridique : acte d'engagement
3A					Engagement juridique : contrat ; Pour la détermination de l'engagement comptable : fichier Excel d'estimation de la
3B					
3C					
3D					
3E					
4					

Logigrammes



Fiche de procédure: L'engagement comptable

Table des matières

A. Procédure	1
1. Demande de réservation des crédits	1
2. Engagement des autorisations de programme, le cas échéant	1
3A. Engagements provisionnels	2
3B. Dépenses sans engagement préalable	3
3C. Engagement comptable des marchés avec publicité à bons de commande	4
3D. Engagement comptable des marchés avec publicité à prestations définies	5
3E. Engagement comptable des achats sans publicité	5
4. Mise en circuit de signature de l'engagement juridique	6
B. Recommandations	7

4/ Le contrôle interne – le modèle des 3 lignes de maîtrise

Direction générale

1^{ère} ligne de maîtrise

Management
opérationnel

2^{ème} ligne de maîtrise

SI

RH

Juridique

Finance

Contrôle interne

Gestion des risques

3^{ème} ligne de maîtrise

Audit interne

Auditeur externe

Régulateurs

Source : Prise de position de l'IIA « les 3 lignes de maîtrise : pour une gestion des risques et un contrôle efficaces »

Vos contacts privilégiés

Frédéric FIEVET

Associé Rydge Secteur Public

Tel: +33 1 57 98 32 30

Mob: +33 7 77 48 12 07

Email: fredericfieviet@rydge.fr

**RYDGE Conseil vous
remercie pour votre
intérêt et votre
confiance.**