Cour des comptes

Chambres régionales
& territoriales des comptes

L'ACTIVITÉ CONTENTIEUSE DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES EN 2025

État de la jurisprudence de la Cour des comptes et de la Cour d'appel financière en 2025 et Politique de poursuites de la Procureure générale

JUIN
2026

Le mot de la Première présidente et de la Procureure générale

Amélie de Montchalin

Première présidente de la Cour des comptes

Le principe de responsabilité des gestionnaires publics découle directement de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui exige des agents publics qu'ils rendent compte au citoyen de leur gestion et de l'utilisation qu'ils font de l'argent public.

La Cour des comptes s'est ainsi vu confier la mission de faire respecter les principes qui fondent l'ordre public financier, c'est-à-dire l'ensemble des règles dont la société s'est dotée pour encadrer la gestion publique et protéger l'argent public.

Véronique Hamayon

Procureure générale près la Cour des comptes

C'est à la Cour qu'a été confiée la mission de contrôler le bon emploi des fonds publics, et de juger – et sanctionner le cas échéant - les agents qui auraient enfreint les règles strictes qui encadrent leur maniement. Et, dès la création de la Cour en 1807 par Napoléon, un régime de responsabilité des comptables a ainsi été mis en place, complété par un régime de responsabilité des ordonnateurs quelques décennies plus tard, en 1948.

Au fil du temps, la modernisation de l'administration en général, et de l'organisation de la chaîne financière en particulier, ont montré les limites des régimes de responsabilité existants, rendant nécessaire une réforme d'ampleur, finalement réalisée en 2023.

La nécessité d'un régime modernisé applicable à l'ensemble des gestionnaires publics s'est donc imposée, aboutissant au régime en vigueur depuis le 1er janvier 2023, porté sur les fonts baptismaux par le Premier ministre Jean Castex, le Premier président Pierre Moscovici et les Procureurs généraux Catherine Hirsch et Louis Gautier.

L'objectif de ce nouveau régime est de trouver un équilibre entre le besoin d'une action publique efficace, et la nécessité d'une action publique exemplaire, encadrée par des règles clarifiées. L'esprit de la réforme est donc de réserver l'engagement de

la responsabilité aux fautes graves, y compris de négligence, et de laisser à la responsabilité managériale le soin d'apporter une réponse appropriée aux manquements de moindre importance.

Des infractions mieux définies, une capacité de signalement ouverte à de plus nombreux acteurs, des droits de la défense mieux pris en compte, des sanctions proportionnées et une chaîne contentieuse simplifiée constituent autant de caractéristiques décisives pour un régime de responsabilité des gestionnaires publics, qui soit adapté au monde contemporain et crédible dans sa mise en œuvre.

Un régime de responsabilité efficace est en effet d'autant plus nécessaire aujourd'hui que la situation des finances publiques de la France est dégradée et que la confiance de nos concitoyens dans nos institutions républicaines est mise à mal.

En effet, la commission d'infractions au détriment de l'argent public n'entraîne pas seulement des conséquences de nature budgétaire et financière. Elle provoque à la longue un sentiment de défiance des citoyens à l'encontre des responsables publics, qui est de nature à fragiliser le contrat social.

La finalité du régime de responsabilité financière des gestionnaires publics est donc bien de garantir l'effectivité des règles instaurées pour protéger l'intérêt général et, à travers cela, renforcer la confiance des citoyens dans la gestion des politiques publiques, dans la bonne utilisation de l'argent public.

Après ces premières années de mise en œuvre, nous présentons dans ce rapport un aperçu statistique de l'activité contentieuse des juridictions financières depuis 2023, donnons un panorama exhaustif de la politique de poursuite et offrons une analyse détaillée de la jurisprudence.

Sommaire

Introduction 5

01. Bilan des poursuites engagées à l'encontre des personnes justiciables de la Cour des comptes 9

A. Présentation générale du régime de responsabilité financière des gestionnaires publics (RFGP) 9

1. Une justice financière modernisée 9
2. Une innovation protectrice des droits des justiciables : la Cour d'appel financière 11

B. La mise en œuvre du régime de responsabilité financière des gestionnaires publics (RFGP) trois ans après l'entrée en vigueur de sa réforme : grandes tendances 11

1. Un volume contentieux qui continue d'augmenter en 2025 11
2. Une augmentation des mesures alternatives aux poursuites en 2025 14
3. En 2025, un déféré sur deux a donné lieu à une instruction contentieuse 16
4. Une augmentation du nombre de décisions de renvoi en 2025, à mettre en perspective avec un taux de classement de 30 % en seconde phase 17
5. Une montée en charge de l'activité de la chambre du contentieux 18
   - 5.1. L'instruction des réquisitoires 18
   - 5.2. Le jugement des gestionnaires publics 19

C. La politique de poursuites de la Procureure générale 20

1. Les suites données aux déférés 21
   - 1.1. Les réquisitoires 21
   - 1.2. Les classements « première phase » hors déférés de créanciers 23
   - 1.3. Les suites données aux déférés de créanciers 29
2. Les suites données aux poursuites après l'instruction 30
   - 2.1. Du point de vue des justiciables : dans les affaires ayant donné lieu à instruction, deux justiciables sur trois bénéficient d'une décision de classement 31
   - 2.2. Du point de vue des affaires : une affaire sur trois donne lieu à un classement total 32

D. Les apports de la jurisprudence en 2025 34

1. Infractions sur lesquelles le juge a statué en 2025 34
   - 1.1. En première instance 34
   - 1.2. En appel 35

2. Caractérisation des infractions : des précisions jurisprudentielles 35
2.1. Violation des règles d'exécution et de gestion 35
2.2. Engagement de dépenses sans pouvoir ni délégation 36
2.3. Avantage injustifié 36
2.4. Non-production des comptes 37
2.5. Gestion de fait 37
2.6. Inexécution d'une décision de justice 38
2.7. Condamnation à une astreinte 38
3. Une garantie constitutionnelle : l'application de la loi répressive la plus douce 38
4. La prise en compte des circonstances de l'espèce 39
5. Suites données aux questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) 40
5.1. Sur le droit de se taire 40
5.2. Sur les plafonds des amendes 41
6. Mise en œuvre des techniques d'appel par la Cour d'appel financière 41
02. Bilan des transmissions adressées à l'autorité judiciaire 45
Glossaire des sigles 49

Introduction

En application de l'article L. 143-9 du code des juridictions financières, la Cour des comptes rend compte tous les ans des suites réservées aux observations et recommandations des juridictions financières ainsi qu'aux irrégularités qu'elles ont découvertes au cours de leurs contrôles ou qui ont été portées à leur connaissance. Le présent fascicule est consacré à l'activité contentieuse des juridictions financières et aux transmissions qu'elles adressent à l'autorité judiciaire. La Cour publie également chaque année un second fascicule qui établit un bilan de la mise en œuvre de ses recommandations.

Le présent rapport[1], qui porte sur l'année 2025 mais qui fournit également des indications consolidées sur les trois dernières années, rend compte de la mise en œuvre du régime de responsabilité financière des gestionnaires publics (RFGP), tel que réformé en profondeur par l'ordonnance du 23 mars 2022[2]. Il détaille l'apport de la jurisprudence de la Cour des comptes et de la Cour d'appel financière intervenue en 2025. Il revient, dans ce cadre, notamment sur la caractérisation des infractions, ainsi que sur la prise en compte des circonstances et sur les garanties procédurales offertes aux justiciables.

Il présente également la politique de poursuites de la Procureure générale près la Cour des comptes et près la Cour d'appel financière, explicitant ses priorités et les motifs des poursuites engagées. Pour la première fois, le présent rapport dresse aussi une typologie fine des classements et des alternatives aux poursuites.

Enfin, sont abordées les transmissions aux parquets judiciaires de faits susceptibles de recevoir une qualification pénale, ainsi que les relations entre les juridictions financières et les autres autorités dotées de pouvoirs de sanction.

1. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme de la RFGP en 2023 qui a confié ce contentieux à la Cour des comptes, l'ancien article L. 316-1 du code des juridictions financières, abrogé au 31 décembre 2022, prévoyait que la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), précédemment chargée de ce régime de responsabilité, présentait chaque année au Président de la République un rapport qui était annexé au rapport public de la Cour des comptes (les rapports publics de la CDBF sont consultables sur www.ccomptes.fr). Le présent rapport sur l'activité contentieuse de la Cour des comptes s'inscrit, dans un cadre rénové, dans la continuité du rapport public de la CDBF, tout comme la RFGP s'inscrit dans la continuité matérielle de la CDBF.
2. Ordonnance n° 2022-408 du 22 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, entrée en vigueur au 1er janvier 2023.

01.

Bilan des poursuites engagées à l'encontre des personnes justiciables

01. Bilan des poursuites engagées à l'encontre des personnes justiciables de la Cour des comptes

A. Présentation générale du régime de responsabilité financière des gestionnaires publics (RFGP)

1. Une justice financière modernisée

Le régime de responsabilité financière des gestionnaires publics (RFGP) est entré en vigueur le 1er janvier 2023, consacrant une réforme substantielle de l'architecture du contentieux financier. L'ordonnance précitée du 23 mars 2022 a mis un terme au régime antérieur de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics ; elle a également supprimé la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), dont elle a largement repris le régime de responsabilité, qui existe depuis 1948 et qui est confié désormais à la Cour des comptes.

La Cour des comptes exerce sa fonction contentieuse à travers une chambre spécialisée – la chambre du contentieux, dont l'existence est prévue par l'article R. 112-23 du code des juridictions financières – compétente pour juger les manquements graves à l'ordre public financier.ss

La RFGP s'applique à tout agent public exerçant des fonctions de gestion, qu'il s'agisse d'un ordonnateur, d'un comptable ou d'un agent délégataire, ainsi qu'à des gestionnaires privés d'organismes soumis au contrôle des juridictions financières. Elle vise à faire respecter, dans le cadre d'une justice financière spécialisée, l'ordre public financier, c'est-à-dire l'ensemble des règles chargées de protéger spécifiquement l'utilisation de l'argent public. Le régime s'articule autour de dix infractions définies par le code des juridictions financières (CJF), sanctionnées par des amendes modulables en fonction de la gravité des faits et des circonstances qui les entourent.

Les dix infractions relevant de la RFGP prévues par le CJF

1) Les infractions budgétaires et comptables

- Non-respect des règles en matière de contrôle budgétaire (art. L. 131-13, 2°).
- Engagement de dépenses sans en avoir le pouvoir (art. L. 131-13, 3°).
- Défaut de production des comptes (art. L. 131-13, 1°).
- Gestion de fait (art. L. 131 -15).

2) L'octroi d'un avantage injustifié par intérêt personnel ou direct (art. L. 131-12)

3) Les fautes graves entraînant un préjudice financier significatif

- Violation de règles en matière de recettes, de dépenses et de gestion des biens entraînant, *via* la commission d'une faute grave, un préjudice financier significatif (art L. 131-9).
- Faute grave de gestion dans une entreprise publique ou dans un organisme du secteur public entraînant un préjudice financier significatif (art L. 131-10).

4) La protection de l'exécution des décisions de justice et du mandatement d'office

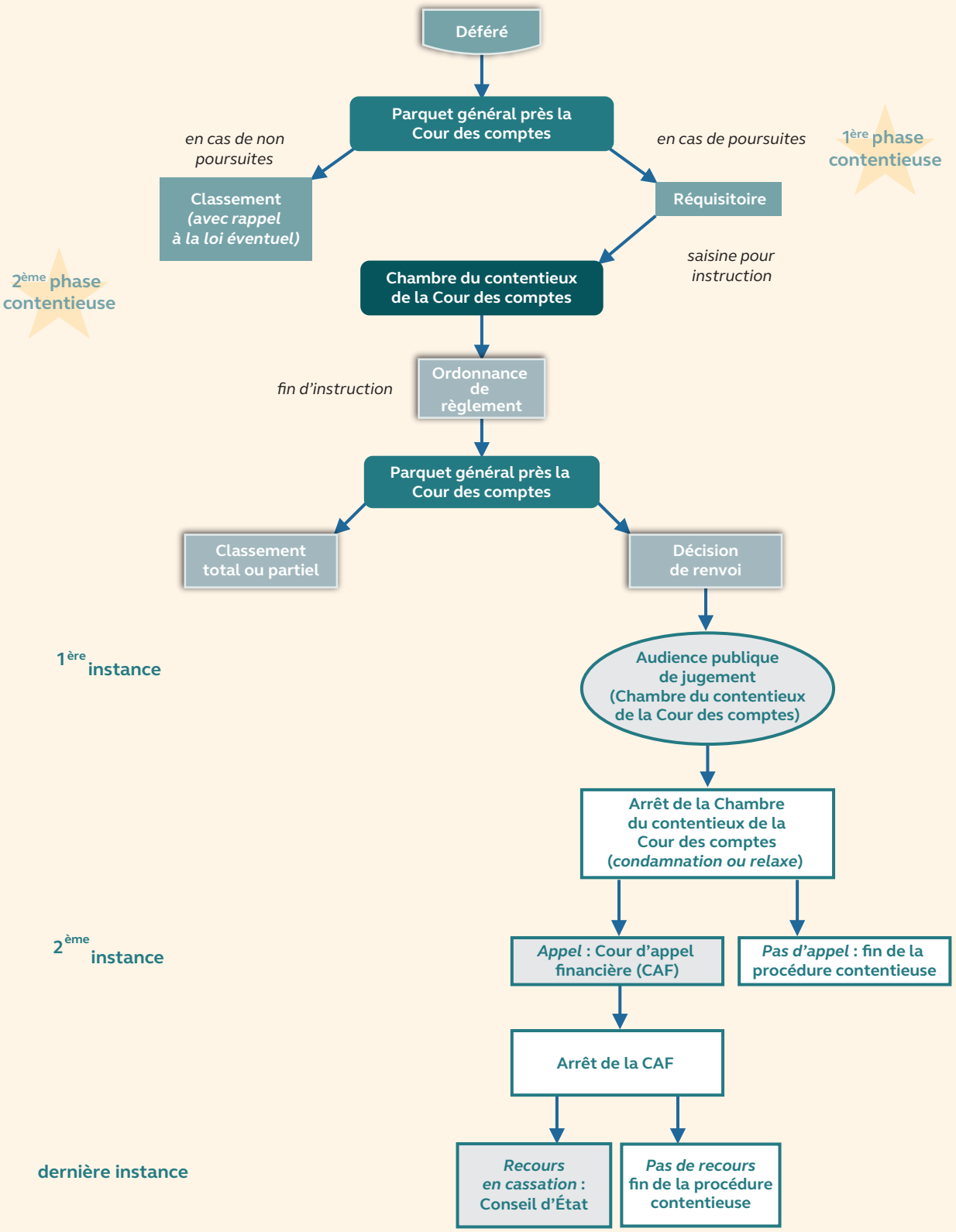
→ Condamnation d'une personne publique à une astreinte financière (art L. 131-14, 1°).

→ Inexécution d'une condamnation pécuniaire d'une personne publique (art. L. 131-14, 2°).

→ Agissements ayant pour effet de faire échec à une procédure de mandatement d'office (art. L. 131-11).

La chambre du contentieux est saisie sur réquisitoire du Ministère public près la Cour des comptes, soit à la suite d'un « déféré » (cf. *Une augmentation des mesures alternatives aux poursuites en 2025*, p. 14), émanant d'autorités dont la liste est fixée par le code des juridictions financières, soit à l'initiative de la Procureure générale. À réception du réquisitoire,

Schéma de la procédure contentieuse



le président de la chambre du contentieux désigne un magistrat chargé d'instruire les faits, qui mène l'instruction de façon indépendante. À l'issue de son instruction, le magistrat prend une ordonnance de règlement dans laquelle il présente les résultats de ses investigations, en mentionnant les éléments à charge et à décharge, ainsi que ses propositions de suite. Le dossier de la procédure est alors communiqué au Ministère public qui décide, dans un délai de trois mois, de renvoyer l'affaire à la chambre du contentieux, de demander un complément d'instruction ou de classer l'affaire.

Les personnes condamnées au paiement d'une amende par la Cour des comptes peuvent faire appel devant la Cour d'appel financière créée par l'ordonnance du 23 mars 2022, le Conseil d'État restant juge de cassation, comme il l'était pour les deux régimes de responsabilité précédents.

2. Une innovation protectrice des droits des justiciables : la Cour d'appel financière

Créée par l'ordonnance du 23 mars 2022 précitée, la Cour d'appel financière (CAF) statue en appel sur les affaires jugées par la Cour des comptes. Juridiction répressive financière distincte de celle-ci, second degré de juridiction, elle constitue une garantie pour les justiciables, en leur offrant le droit de contester une décision de justice devant un autre juge. La représentation par un avocat n'y est pas obligatoire. La CAF est soumise au contrôle de cassation du Conseil d'État.

La Cour d'appel financière est présidée de droit par la Première présidente de la Cour des comptes. Le Ministère public est exercé par la Procureure générale près la Cour des comptes. La CAF siège à la Cour des comptes.

Elle comprend, en plus de son président, dix membres titulaires et dix membres suppléants, désignés pour cinq ans par le Premier ministre. Sa composition fait appel à la technique de l'échevinage : elle associe des juges professionnels (huit conseillers d'État et huit conseillers maîtres à la Cour des comptes) et non professionnels (quatre personnalités qualifiées). Le président répartit les membres dans les deux chambres et désigne les présidents de celles-ci. Les affaires sont délibérées soit par l'une des chambres, soit par la formation plénière.

La CAF bénéficie aussi des services de personnes susceptibles d'apporter leur concours à l'instruction. Issues des juridictions administratives, financières ou judiciaires, elles sont désignées pour trois ans par le Premier ministre sur proposition du président de la juridiction.

En 2025, la Cour a été saisie de sept nouvelles requêtes en appel. Elle a rendu sept arrêts sur des décisions de première instance prononcées en 2024 et 2025. Le taux d'appel depuis la mise en place du régime de responsabilité financière des gestionnaires publics est de 33 %.

Qu'est-ce qu'un déféré ?

Un déféré est un acte par lequel toute personne légalement habilitée par le code des juridictions financières (CJF) peut saisir le Ministère public près la Cour des comptes de faits susceptibles de constituer des infractions prévues par le même code.

B. La mise en œuvre du régime de responsabilité financière des gestionnaires publics (RFGP) trois ans après l'entrée en vigueur de sa réforme : grandes tendances

1. Un volume contentieux qui continue d'augmenter en 2025

Les données chiffrées agrégées sur les trois premières années de fonctionnement du régime réformé de la responsabilité financière des gestionnaires publics (RFGP) révèlent une hausse significative de l'activité contentieuse des juridictions financières depuis le 1er janvier 2023.

L'année 2025 s'inscrit dans cette tendance, avec 105 déférés enregistrés au Parquet général au 31 décembre, soit une hausse de 36 % en un an et de 54 % par rapport à la première année de mise en œuvre de la réforme du régime de responsabilité entrée en vigueur le 1er janvier 2023.

Tableau n°1 – Bilan de trois années de RFGP réformée : chiffres globaux

	2023	2024	2025	TOTAL
Déférés reçus	68	77	105	250
Classements de 1re phase	32	30	46	108
Réquisitoires introductifs	43	48	50	141
Classements post instruction	10	16	27	53
Décisions de renvoi	8	14	23	47
Arrêts	5	14	18	37
Affaires actives (stock au 31/12)	86	113	140	so

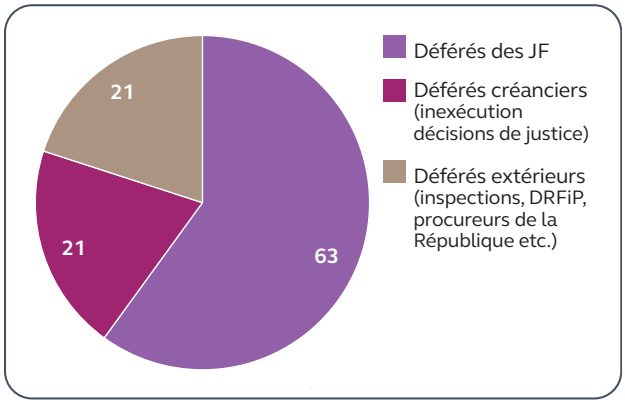
Source : Ministère public

Le nombre d'affaires dites « actives »[3] a, par conséquent, crût sur l'ensemble de la période pour atteindre 140 affaires à la fin de l'année 2025. Cette croissance devrait cependant ralentir du fait de l'augmentation des mesures alternatives aux poursuites décidées par le Ministère public.

En 2025, la répartition de l'origine des affaires tend à s'équilibrer, avec 63 déférés émanant des juridictions financières, soit 53 % des déférés, contre 71 % en 2024, parmi lesquels 55 des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) et huit de la Cour des comptes. Sur les trois dernières années, si les déférés reçus des juridictions financières augmentent en nombre et demeurent majoritaires, leur part dans le total des déférés se réduit progressivement.

Le nombre de déférés de créanciers[4] se situe, quant à lui, à un niveau équivalent à celui de l'année 2024 ; ils représentent 20 % des affaires en 2025.

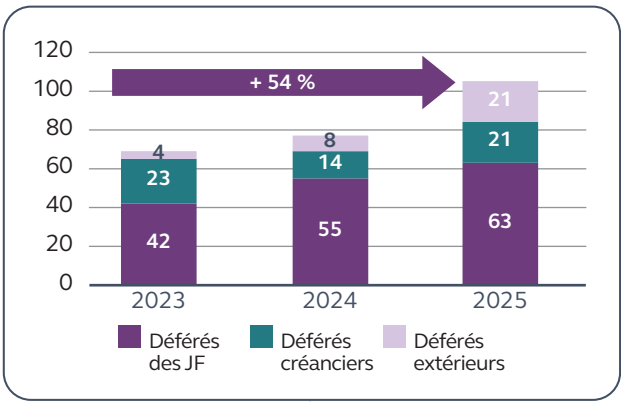
Origine des déférés enregistrés en 2025 (en nombre de déférés enregistrés)



Source : Ministère public

3. Comprenant encore quelques affaires transférées de l'ancienne Cour de discipline budgétaire et financière, les affaires en cours devant la Cour des comptes, devant la Cour d'appel financière ainsi que devant le Conseil d'État en cassation, ainsi que les déférés décidés et en cours de transmission au Parquet général.
4. Les créanciers de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics, qui ont bénéficié d'une condamnation pécuniaire en leur faveur, peuvent saisir le Ministère public près la Cour des comptes, s'ils ne sont pas payés dans les délais prescrits par la loi (v. en détail, *C.1 Les suites données aux déférés de créanciers*, p. 21).

Augmentation sur trois ans (2023-2025) du nombre de déférés enregistrés

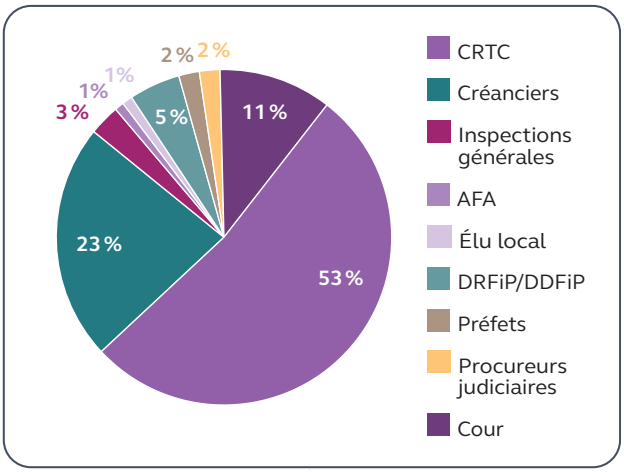


Source : Ministère public

Si la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes constituent la source majoritaire des déférés, seule une proportion limitée de leurs contrôles aboutit à des suites contentieuses (environ 7 % pour la période 2023-2025)[5].

L'origine des déférés, appréhendée de façon cumulée sur les trois dernières années, se présente, en détail de la manière suivante :

Déférés par origine sur trois ans (2023-2025), en %



Source : Ministère public

Les autorités de déféré saisissent la Procureure générale près la Cour des comptes, mais cette dernière peut également saisir la Cour de sa propre initiative. Le nombre de réquisitoires pris sur initiative propre a eu tendance à baisser entre 2023 et 2025 (seulement deux réquisitoires d'initiative pris en 2025).

L'année 2025 a surtout été marquée par une forte hausse du nombre de déférés provenant d'autorités dites extérieures[6], qui représentent près de 20 % des déférés enregistrés (contre seulement 6 % en 2023, puis 10 % en 2024).

Cette progression, en comparaison avec les années antérieures, témoigne de la meilleure connaissance, de la part des autorités extérieures, du rôle que peut jouer la Cour des comptes dans la sanction des fautes graves commises par les gestionnaires publics.

5. Ce taux correspond à la part d'observations définitives rendues par les six chambres thématiques de la Cour additionnée avec les rapports d'observations définitives (ROD2) des CRTC, rapporté aux déférés des juridictions financières (hors réquisitoire d'initiative), enregistrés entre 2023 et 2025.
6. Constituent des autorités de déféré extérieures : les présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale ; le Premier ministre, le ministre du budget et les autres ministres ; les procureurs de la République ; le directeur régional, départemental ou local des finances publiques ; les chefs d'exécutifs locaux ; les chefs de service de l'Inspection générale de l'administration (IGA), l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), l'Inspection générale des finances (IGF) et des inspections ministérielles, dont le Contrôle général des Armées (CGA) ; les commissaires aux comptes des organismes soumis au contrôle de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes ; l'Agence française anticorruption (AFA).

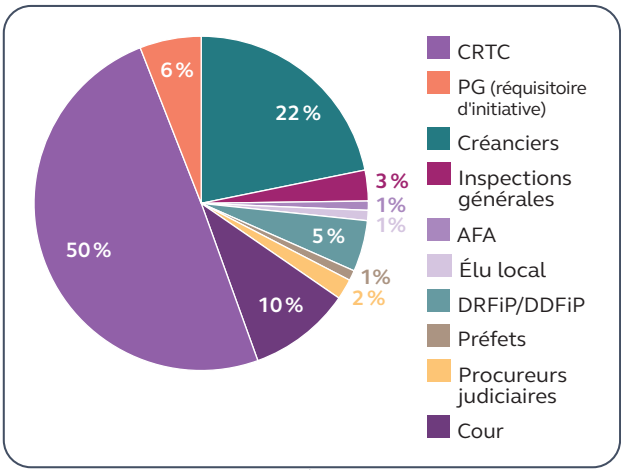
Tableau n°2 – Nombre de déférés enregistrés par origine et réquisitoires d'initiative sur trois ans (1er janvier 2023 – 31 décembre 2025)

Autorités de déféré[7]	2023	2024	2025	TOTAL
Présidents des assemblées parlementaires	-	-	-	-
Premier ministre, ministres	-	-	-	-
Cour des comptes	11	8	8	27
Chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC)	31	47	55	133
Créanciers	23	14	21	58
Inspections générales ministérielles	2	3	3	8
Agence française anticorruption (AFA)	-	-	1	1
Élus locaux	-	-	3	3
Directeurs régionaux et départementaux des finances publiques (DRFIP / DDFIP)	1	3	9	13
Préfets	-	1	3	4
Procureurs judiciaires	1	1	2	4
Commissaires aux comptes	-	-	-	-
TOTAL déférés (hors réquisitoire d'initiative)	**69**	**77**	**105**	**251**
Procureure générale (réquisitoire d'initiative)	**9**	**4**	**2**	**15**

Source : Ministère public

Toutefois, l'origine des déférés extérieurs demeure concentrée sur certaines autorités, comme les inspections ministérielles et les directions régionales et départementales des finances publiques. D'autres autorités font peu, voire jamais, usage de leur pouvoir de déféré, souvent faute de bien connaître la RFGP.

Origine des affaires sur trois ans (Cumul des déférés et réquisitoires d'initiative 2023-2025) en pourcentage



Source : Ministère public

En vertu des articles L. 142-1-2 et R. 142-1-1 du code des juridictions financières, la Procureure générale apprécie, dans un délai de deux mois, les suites à donner aux déférés reçus par le Parquet général, en décidant soit de classer l'affaire, soit d'engager les poursuites en transmettant l'affaire à la chambre du contentieux. Elle peut aussi, dans le même temps, décider de mesures alternatives aux poursuites.

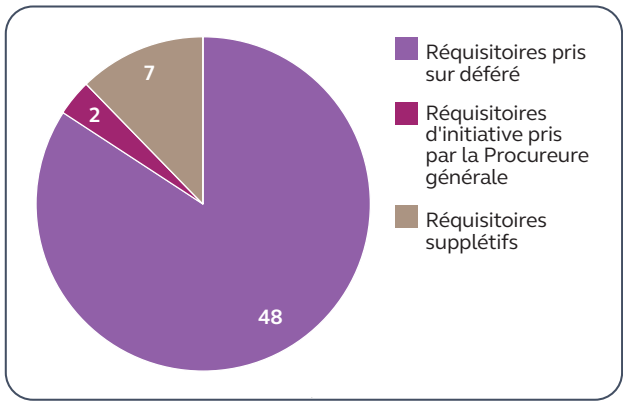
2. Une augmentation des mesures alternatives aux poursuites en 2025[8]

En 2025, la Procureure générale a pris 48 réquisitoires faisant suite à un déféré et deux réquisitoires d'initiative (contre respectivement 34 réquisitoires sur déféré et neuf d'initiative en 2023, puis respectivement 44 et quatre en 2024).

Par ailleurs, deux réquisitoires supplétifs ont permis de compléter ou d'étendre des poursuites déjà engagées devant la chambre du contentieux.

7. Liste prévue à l'article L. 142-1-1 du code des juridictions financières.
8. L'analyse qualitative de la politique de poursuites de la Procureure générale figure au point C du présent rapport.

Nombre de réquisitoires pris en 2025

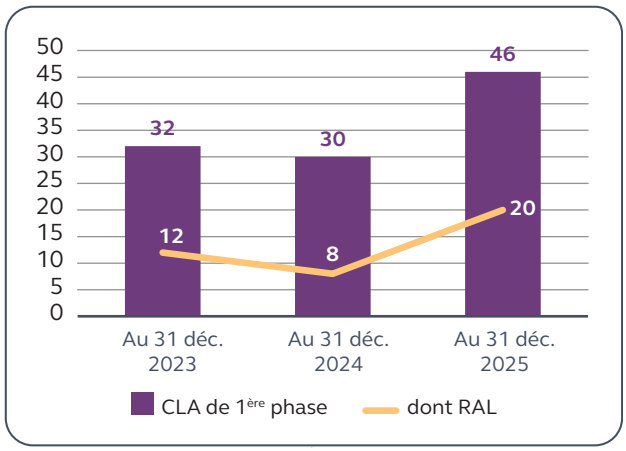


Source : Ministère public

Parallèlement à cette augmentation du nombre de réquisitoires, l'année 2025 a été marquée par la hausse significative du nombre de classements dits de « première phrase », c'est-à-dire de classements décidés dans les deux mois suivant l'enregistrement d'un déféré au Parquet général, avant même la phase d'instruction.

Cette augmentation de 53 % du nombre de classements par rapport à 2024 traduit une politique de poursuites mesurée et équilibrée, fondée sur l'analyse de la gravité des faits déférés au Parquet.

Classements (CLA) et rappels à la loi (RAL) de 1ère phase[9]



Source : Ministère public

En effet, dans le cadre du régime de responsabilité devant les juridictions financières (RFGP), les poursuites ne sont pas automatiques. D'abord, toute irrégularité ne constitue pas nécessairement une infraction au sens du code des juridictions financières (CJF) ; à cet égard, les poursuites sont juridiquement impossibles lorsque les faits sont prescrits, ou que les personnes concernées ne sont pas justiciables, que les éléments permettant de caractériser l'infraction ne sont pas réunis ou encore lorsqu'il existe des cas d'exonération légale de toute responsabilité.

Ensuite, toute infraction légalement constituée ne fait pas nécessairement l'objet de poursuites. En effet, le principe d'opportunité des poursuites, qui est reconnu au Ministère public en vertu de la loi, lui permet de décider de ne pas poursuivre des faits eu égard aux circonstances de l'espèce. Ainsi, seules les fautes d'une certaine gravité font l'objet de poursuites.

Par exemple, lorsque l'affaire porte sur des faits isolés, qu'il n'existe pas d'enjeux juridiques ou financiers majeurs, ou encore lorsqu'il existe d'autres procédures contentieuses en parallèle sur les mêmes faits et les mêmes personnes, la Procureure générale peut décider de procéder à un classement du déféré (*cf.* C. *La politique de poursuites de la Procureure générale* p. 20).

Toutefois, un classement ne signifie pas nécessairement que la situation n'est pas irrégulière ou qu'elle ne constitue pas une infraction réprimée par le code des juridictions financières. Ainsi, la mise en œuvre de cette politique de poursuites, fondée sur l'exemplarité et la gravité des faits poursuivis, s'est traduite par la hausse du nombre de classements accompagnés de rappels à la loi, au cours de l'année 2025. Cette possibilité, issue de l'article R. 142-1-1 du CJF, permet à la Procureure générale de classer une affaire tout en rappelant à l'auteur des faits les obligations résultant de la loi. Ces rappels à la loi, au nombre de 20 en 2025, constituent une alternative au contentieux notamment dans le cas d'irrégularités pour lesquelles la gravité des faits n'est pas suffisante ou pour lesquelles les conditions de définition des infractions ne sont pas remplies.

9. Dont les classements faisant suite à un déféré créancier, qui représentent près de 50 % des classements « de 1ère phase ».

Qu'est-ce qu'un rappel à la loi (RAL) ?

Le rappel à la loi (RAL) est un acte non juridictionnel prévu par le code des juridictions financières[1] qui peut accompagner une décision de classement prise à la suite d'un déféré. Par un rappel à la loi, le Ministère public peut rappeler à l'auteur de faits susceptibles de constituer une infraction, les obligations résultant de la loi, par exemple pour mettre un terme à une irrégularité constatée, ou pour éviter une récidive.

1. CJF, art. R. 142-1-1.

La Procureure générale peut également décider, à la suite du classement d'un déféré, d'adresser une communication administrative à une autre personne que celle qui a commis l'irrégularité présumée : il s'agit alors d'une communication portant rappel au droit (CPRD), accompagnant un classement et qui constitue donc une autre forme d'alternative aux poursuites.

Qu'est-ce qu'une communication portant rappel au droit (CPRD) ?

Une communication portant rappel au droit est un acte non juridictionnel qui, contrairement au rappel à la loi, n'est pas destiné à l'auteur des faits. Par cette communication, qui peut intervenir en complément d'un classement, après déféré comme après instruction contentieuse, la Procureure générale peut faire part, à tout gestionnaire public et sur le fondement du code des juridictions financières[1], de dysfonctionnements portés à sa connaissance, susceptibles d'être contraires à la règlementation financière, budgétaire et comptable.

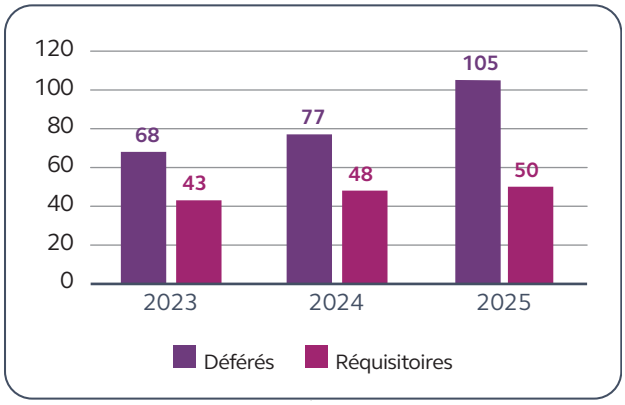
1. CJF, art. R. 112-12, qui permet à la Procureure générale de communiquer avec toute administration.

Enfin, la Procureure générale dispose de la possibilité d'adresser des communications précontentieuses, au nombre de 18 en 2025, et qui concernent le plus souvent des déférés de créanciers. Cet outil permet, dans la très grande majorité des cas, d'obtenir le paiement des sommes dues aux créanciers, sans qu'il soit besoin de recourir à des poursuites contentieuses (sur le cas particulier du traitement des déférés de créanciers impayés, cf. C.1.3 *Les suites données aux déférés de créanciers,* p. 29). Lorsque le paiement des sommes dues à un créancier de l'administration ne peut être obtenu à la suite de ce rappel, le Parquet général peut engager une action contentieuse.

3. En 2025, un déféré sur deux a donné lieu à une instruction contentieuse

Si le nombre de poursuites a connu une augmentation mesurée entre 2023 et 2025 (correspondant à un taux d'évolution de 16 %), le taux de poursuites a quant à lui baissé sur la même période. À cet égard, 47 % des déférés de l'année 2025 ont donné lieu à des poursuites contre 62 % en 2024 et 63 % en 2023.

Nombre total des déférés et réquisitoires hors réquisitoire d'initiative et évolution du taux de poursuites entre 2023 et 2025



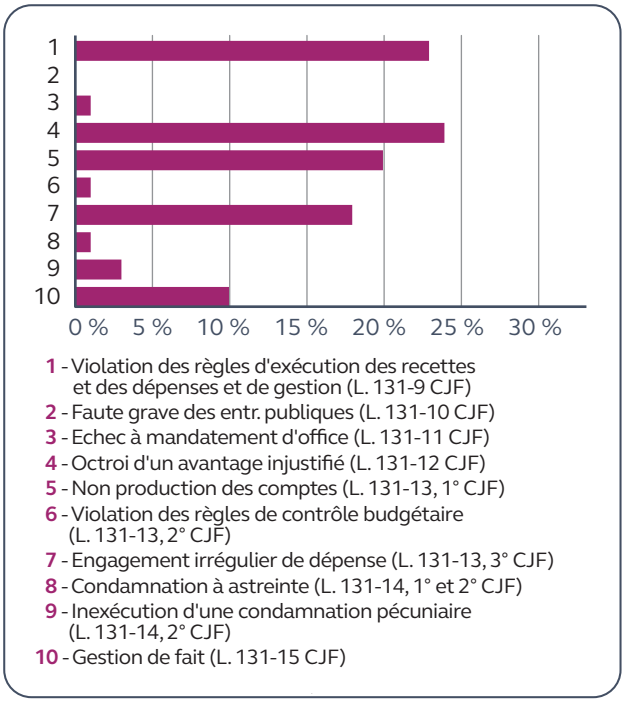
Source : Ministère public

Contrairement aux années précédentes, l'infraction la plus fréquente dans les réquisitoires en 2025 n'a pas été la violation des règles en matière de recettes, de dépenses et de gestion qui, par faute grave, est génératrice d'un préjudice financier significatif (article L. 131-9 CJF), mais l'octroi d'un avantage injustifié par intérêt personnel direct ou indirect accordé à soi-même ou à autrui (article L. 131-12 CJF).

L'infraction de non-production des comptes (article L. 131-13, 1° CJF) et celle d'engagement de dépenses sans pouvoir ou délégation (article L. 131-13, 3° CJF) se retrouvent respectivement dans 20 % et 18 %

des réquisitoires. Les cas de gestion de fait (article L. 131-15 CJF) ont, quant à eux, connu une forte hausse, puisqu'ils représentent 10 % des cas en 2025, contre 5 % en 2023 et en 2024.

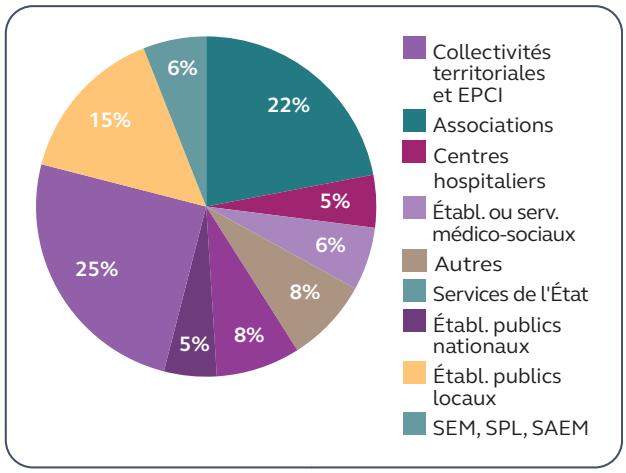
Infractions visées dans les réquisitoires de 2025



Source : Ministère public

Les déférés concernent en premier lieu le secteur public local. Cela résulte essentiellement de l'origine des déférés, majoritairement issus des CRTC (53 % des déférés reçus en 2025).

Organismes concernés par un réquisitoire en 2025[10]



Source : Ministère public

Fait notable en 2025, le secteur associatif concentre à lui seul un volume important de réquisitoires, puisque les associations sont concernées dans 14 réquisitoires, contre respectivement trois et neuf en 2023 et 2024.

4. Une augmentation du nombre de décisions de renvoi en 2025, à mettre en perspective avec un taux de classement de 30 % en seconde phase

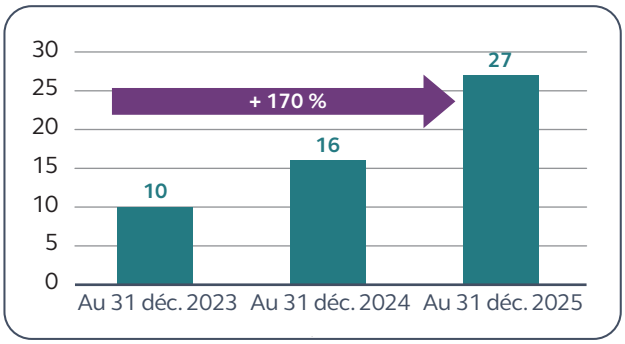
Au cours de l'année 2025, le Parquet général a été destinataire de 44 ordonnances de règlement rendues par les magistrats chargés de l'instruction, dont trois faisaient suite à une demande de complément d'instruction formulée par le Parquet.

En vertu de l'article R. 142-2-13 du CJF, la Procureure générale dispose d'un délai de trois mois pour décider soit de classer l'affaire, soit de renvoyer les personnes concernées devant la Cour pour y être jugées.

Comme les classements de première phase, le nombre de classements de seconde phase, c'est-à-dire de classements décidés après la phase d'instruction, a augmenté en 2025 avec 13 affaires classées, ce qui représente un taux de classement d'environ 30 % à l'issue de l'instruction (cf. C. 1.2 *Les classements de "première phase" hors déférés de créanciers* » p. 23). Neuf de ces classements ont été accompagnés d'une communication de la Procureure générale, dont trois valant rappel au droit.

Par ailleurs, 14 affaires se sont soldées par un classement partiel.

Classements de 2ème phase (2023-2025)



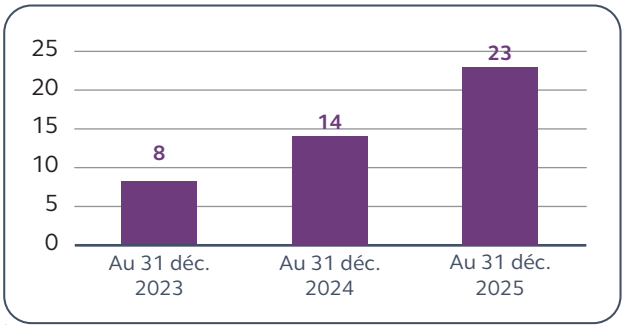
Source : Ministère public

10. La catégorie « autres » comprend notamment des caisses de mutuelle ou d'activités sociales des industries électriques et gazières ou ferroviaires, des sociétés anonymes. La catégorie des établissements publics nationaux comprend notamment les chambres d'agriculture, les universités ou encore les chambres de commerce et d'industrie.

En 2025, la Procureure générale a pris 23 décisions de renvoi, soit une hausse de 64 % par rapport à 2024.

Cette forte hausse s'explique essentiellement par la clôture de nombreuses instructions démarrées au cours des deux premières années après l'entrée en vigueur de la réforme du régime de responsabilité.

Nombre de décisions de renvoi prises par le Parquet général



Source : Ministère public

Qu'est-ce qu'une décision de renvoi ?

La décision de renvoi constitue l'acte motivé par lequel la Procureure générale décide de renvoyer un ou plusieurs gestionnaires publics devant une formation de jugement de la chambre du contentieux de la Cour des comptes, pour qu'une sanction soit prononcée à leur encontre. Cette décision constitue l'acte introductif d'instance contentieuse devant la juridiction.

Au cours de cette année 2025, le Parquet général a instauré une pratique consistant à produire des mémoires en réplique au cours de la phase préalable à l'audience publique. Six mémoires ont ainsi été produits, permettant de discuter utilement l'ensemble des moyens de fait et de droit soulevés dans les mémoires en défense des personnes renvoyées, avant la tenue de l'audience publique.

5. Une montée en charge de l'activité de la chambre du contentieux

La chambre du contentieux de la Cour des comptes exerce deux missions distinctes, celle d'instruire les affaires ayant fait l'objet d'un réquisitoire du Parquet général et celle de juger les gestionnaires publics que le Parquet aurait décidé de renvoyer devant la Cour. Pour cette raison, la section à laquelle appartient le magistrat qui instruit une affaire ne juge pas cette même affaire.

L'activité de la chambre du contentieux doit s'analyser en distinguant ces deux missions et en s'inscrivant dans une perspective pluriannuelle, compte tenu du caractère récent de la réforme de la responsabilité financière des gestionnaires publics.

5.1. L'instruction des réquisitoires

L'activité d'instruction peut se mesurer à l'aune d'indicateurs de volume et de délais.

Le nombre de réquisitoires transmis est relativement stable depuis 2023. Alors que le nombre des déférés augmente, cette stabilité traduit une sélectivité plus grande effectuée en amont par le ministère public (cf. *supra*, B.2 *Une augmentation des mesures alternatives aux poursuites* p. 14). Parallèlement, les travaux liés à l'instruction sont en nette augmentation, ce qui montre la montée en charge progressive de la chambre du contentieux. Alors qu'en 2023, les ordonnances de règlement déposées représentaient, en flux, 37 % des réquisitoires introductifs, le rapport est désormais quasiment de 1 pour 1.

Tableau n°3 – Instruction des réquisitoires

	Réquisitoires introductifs[11]	Ordonnances de règlement	Auditions
2023	43	16	65
2024	48	28	122
2025	50	44	102
Depuis 2023	141	88	289

Source : Cour des comptes – chambre du contentieux

Ainsi, l'année 2025 est marquée par le dépôt de 44 ordonnances de règlement[12], soit autant que le total des deux premières années. Cette augmentation se retrouve également dans le nombre d'auditions organisées, même si l'évolution n'est pas corrélée à celle du nombre des ordonnances de règlement, en raison de la spécificité de chaque affaire.

11. Affaires nouvelles, y compris sur initiative de la Procureure générale mais hors affaires reprises de la CDBF, hors renvois après cassation et hors réquisitoires supplétifs.
12. Même précision que dans la note de bas de page précédente.

L'organisation d'une centaine d'auditions par an représente une charge lourde pour la chambre, mais indispensable pour la conduite de l'instruction à charge et à décharge.

Concernant le délai d'instruction (délai entre le réquisitoire introductif et le dépôt de l'ordonnance de règlement), il s'établit en moyenne, en 2025, à 14,4 mois. Le délai le plus court est de 6,6 mois, tandis que le délai le plus long est de 34,3 mois. Ces écarts sont dus à la complexité variable des affaires. Il convient cependant de noter que pour les gestionnaires publics qui se retrouvent partie dans une affaire, le délai qui compte est celui qui va du jour où ils se voient notifier l'ordonnance d'ouverture d'instruction au jour du dépôt de l'ordonnance de règlement. Le délai d'instruction pour un justiciable est donc plus court et s'établit en 2025, en moyenne, à 9,1 mois.

5.2. Le jugement des gestionnaires publics

L'activité de jugement peut s'analyser au travers d'indicateurs de volume et de délais. Il faut également la compléter par une approche plus qualitative.

Tableau n°4 – Jugement des gestionnaires publics

	Décisions de renvoi	Arrêts[13]	Audiences	Nombre de personnes condamnées	Montant moyen des amendes
2023	8	5	17	7	7 643
2024	14	14	18	26	3 308
2025	23	18	21	22	3 750

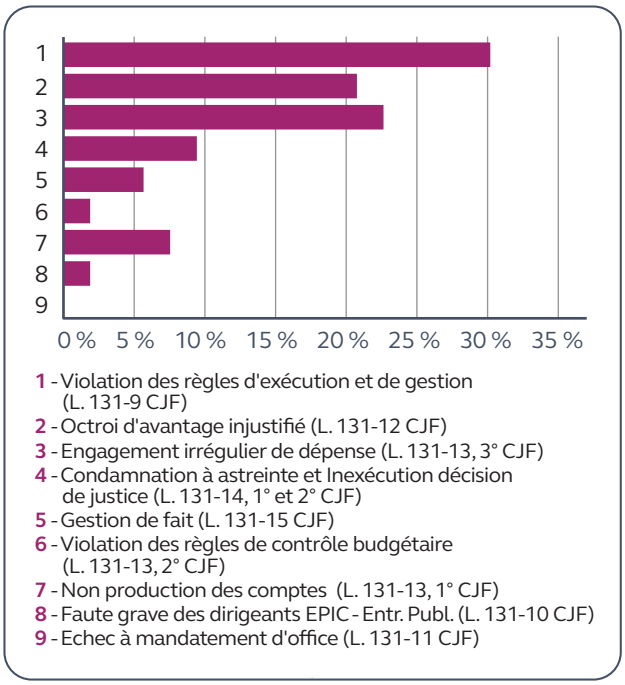
Source : Cour des comptes – chambre du contentieux

Comme pour les travaux liés à l'instruction, l'activité de jugement suit une courbe ascendante. L'année 2025 se caractérise ainsi par un nombre de décisions de renvoi équivalent au total des deux années précédentes. Il en est de même pour le nombre d'arrêts. Le délai de jugement (compris comme le délai entre la saisine de la chambre du contentieux et le prononcé des arrêts) s'est établi en moyenne à 17,9 mois en 2025 (hors affaire transmise par la CDBF), contre 17 mois en 2024. Les délais d'audiencement entre la décision de renvoi et le prononcé de l'arrêt sont relativement réduits et s'établissent en moyenne à environ 4 mois.

Le stock d'affaires en cours d'instruction est en augmentation. Il est ainsi passé de 56 affaires, fin 2023, à 73 fin 2024, puis 90 fin 2025. Sur les affaires dont l'instruction n'est pas encore terminée fin 2025, deux sont antérieures au 1er janvier 2023 : 89 % du stock a ainsi une ancienneté inférieure à deux années.

Entre 2023 et 2025, le montant des amendes prononcées est compris entre 1 000 et 20 000 euros ; en 2025, le montant moyen s'est établi à 3 750 euros.

Répartition des infractions dans les affaires jugées (2023-2025)



Source : Cour des comptes - chambre du contentieux

13. Y compris arrêts sur question prioritaire de constitutionalité.

L'analyse des arrêts confirme la prédominance de l'infraction de la faute grave de gestion (article L. 131-9 du CJF)[14] et le poids de l'infraction d'engagement de dépense sans habilitation (article L. 131-13, 3°), infraction plus formelle et donc plus facile à qualifier. En revanche, l'infraction d'octroi d'un avantage injustifié est moins souvent poursuivie, probablement en raison, pour les faits antérieurs au 1er janvier 2023, de la nécessité, d'une part, de démontrer l'existence d'un préjudice pour l'avantage accordé à autrui et, d'autre part, de ne pas pouvoir poursuivre l'avantage à soi-même, infraction nouvelle et donc incompatible avec le principe de l'application de la loi pénale plus douce.

Concernant l'objet des infractions, 26 % des arrêts concernent les achats et la commande publique et 28 % portent sur des questions de gestion des ressources humaines.

Une hausse de l'activité de la Cour d'appel financière

L'augmentation du volume contentieux de première instance a également entraîné celle du nombre d'affaires ayant fait l'objet de recours devant la Cour d'appel financière, puisque sept affaires ont donné lieu à un appel en 2025 (contre un en 2023 et aucun en 2024).

La Cour d'appel financière a rendu en 2025 un arrêt sur une QPC et six arrêts au fond (cf. D. *Les apports de la jurisprudence en 2025*).

C. La politique de poursuites de la Procureure générale

La Procureure générale près la Cour des comptes et près la Cour d'appel financière (CAF) dispose de l'opportunité des poursuites[15], c'est-à-dire du pouvoir d'engager (ou non) une procédure contentieuse, et de poursuivre (ou non) les personnes concernées.

Tous les ans, la Procureure générale près la Cour des comptes arrête sa politique de poursuites.

Politique de poursuites de la Procureure générale en 2025

1) **Ne poursuivre que les infractions qui portent une atteinte importante à l'ordre public financier**, notamment celles qui génèrent un préjudice financier significatif à l'échelle de l'organisme ou du service concerné ;

2) L'utilisation d'**alternatives aux poursuites**, sous forme de rappels à la loi ou de rappels au droit, pour les faits qui ne sont pas d'une gravité suffisante ou qui ne remplissent pas toutes les conditions de définition des infractions ;

3) Une volonté d'**équilibrer les poursuites**, dans la mesure du possible, entre organismes sont la gestion est en cause ;

4) La recherche d'**une collaboration étroite avec l'autorité judiciaire**, afin de limiter les doubles poursuites, dans le respect du principe du *non bis in idem* ;

5) Une attention particulière portée aux cas d'**inexécution de décisions de justice**.

Cette politique de poursuites se traduit à trois niveaux : au stade du déféré, tout d'abord, puisque la Procureure générale peut prendre un réquisitoire ou classer l'affaire, classement le cas échéant assorti d'un rappel à la loi ; après l'instruction contentieuse, ensuite, la Procureure générale ayant le pouvoir de décider soit le classement de l'affaire, soit le renvoi devant la Cour, des personnes concernées ; au stade de l'appel, enfin, la Procureure générale disposant du pouvoir de faire appel d'une décision de la chambre du contentieux de la Cour des comptes.

14. Malgré la baisse tendancielle de cette infraction, sur trois ans, dans les réquisitoires : cf. *supra* B.3 p.16
15. CJF, art. L. 112-2 : « *Le procureur général exerce le ministère public près la Cour des comptes, la Cour d'appel financière* […]. *Il veille à l'application de la loi. Il met en mouvement et exerce l'action publique.* […] ».
CJF, art. L. 142-1-2 : « *Le ministère public près la Cour des comptes apprécie les suites à donner aux déférés* […] ».
CJF, art. L. 142-1-5 : « *Le ministère public près la Cour des comptes apprécie les suites à donner à la clôture de l'instruction* ».
CJF, art. L. 142-1-7 : « *Le ministère public présente les réquisitions qu'il croit convenables au bien de la justice* ».

1. Les suites données aux déférés

1.1. Les réquisitoires

a) La politique de poursuites au vu des réquisitoires

L'un des axes majeurs de la politique de poursuites du Ministère public, à chaque étape du contentieux et, en premier lieu, lorsque des faits susceptibles de constituer des infractions sont portés à sa connaissance, réside dans le fait de ne poursuivre que les infractions qui portent une atteinte importante à l'ordre public financier, autrement dit qui recèlent des facteurs de gravité substantiels.

Les 52 réquisitoires, pris à la suite de déférés reçus en 2025[16] ou bien à l'initiative de la Procureure générale (deux cas), reflètent la prise en compte de la gravité des faits en cause.

- **La gravité peut être constitutive de l'infraction elle-même**

C'est le cas de l'infraction prévue à l'article L. 131-9 du code des juridictions financières (CJF) qui réprime des fautes graves ayant causé un préjudice financier significatif. À cet égard, 30 des 50 réquisitoires pris sur des déférés de 2025 visent spécifiquement cette infraction, qui concerne non seulement les dépenses, mais également les recettes et la gestion de biens.

Toutefois, les poursuites sur ce seul fondement sont rares. Le plus souvent en effet (25 cas), la faute grave avec préjudice financier significatif s'accompagne d'autres présomptions d'infractions, comme l'octroi d'avantage injustifié (20 cas), la non-production des comptes ou l'absence d'habilitation à engager des dépenses.

- **La gravité peut, aussi, résulter des circonstances de la commission de l'infraction présumée**

C'est en particulier le cas lorsque les faits en cause sont présumés relever d'une multiplicité d'infractions et de griefs, dont l'accumulation constitue en elle-même un facteur de gravité et met en évidence des dysfonctionnements majeurs et d'ampleur.

Ainsi, neuf réquisitoires concernent des affaires où plusieurs infractions (hors la faute de grave de gestion) sont visées simultanément. Il s'agit, pour l'essentiel (six cas), de présomptions de gestions de fait qui font apparaître d'autres manquements présumés : octroi d'avantages injustifiés éventuel par un centre communal d'action sociale (CCAS) aux habitants d'une commune, défaut de perception de recettes pour le financement d'un établissement public, mise à disposition potentiellement irrégulière d'agents communaux à un tiers, mise à disposition de logements sans contrat ni titre ni perception de recettes, non-publication de comptes, etc.

Des infractions isolées ne relevant pas de l'article L. 131-9 du CJF peuvent aussi présenter un caractère de gravité (14 cas). Cela tient à l'importance des règles enfreintes et des conséquences induites, des sommes en jeu ou encore à la persistance et la répétition des fautes commises en toute connaissance de cause.

Qu'est-ce qu'un réquisitoire ?

Un réquisitoire est un acte juridictionnel par lequel la Procureure générale va saisir la chambre du contentieux de la Cour des comptes aux fins d'ouverture d'une instruction contentieuse. On parle de « réquisitoire d'initiative » lorsque la Procureure générale prend l'initiative de saisir la chambre du contentieux sans déféré, et de « réquisitoire supplétif » lorsque de nouveaux faits susceptibles de constituer une infraction apparaissent au cours de l'instruction contentieuse.

16. En application de l'article R. 142-1-1 du CJF, le Ministère public dispose de deux mois pour décider des poursuites. Ainsi une partie des déférés reçus en fin d'année 2025, entre novembre et décembre, ont pu donner lieu à des réquisitoires pris entre janvier et février 2026. Le nombre de réquisitoires examinés dans le présent paragraphe inclut les réquisitoires pris en janvier et février 2026, sur la base de déférés reçus en novembre et décembre 2025.

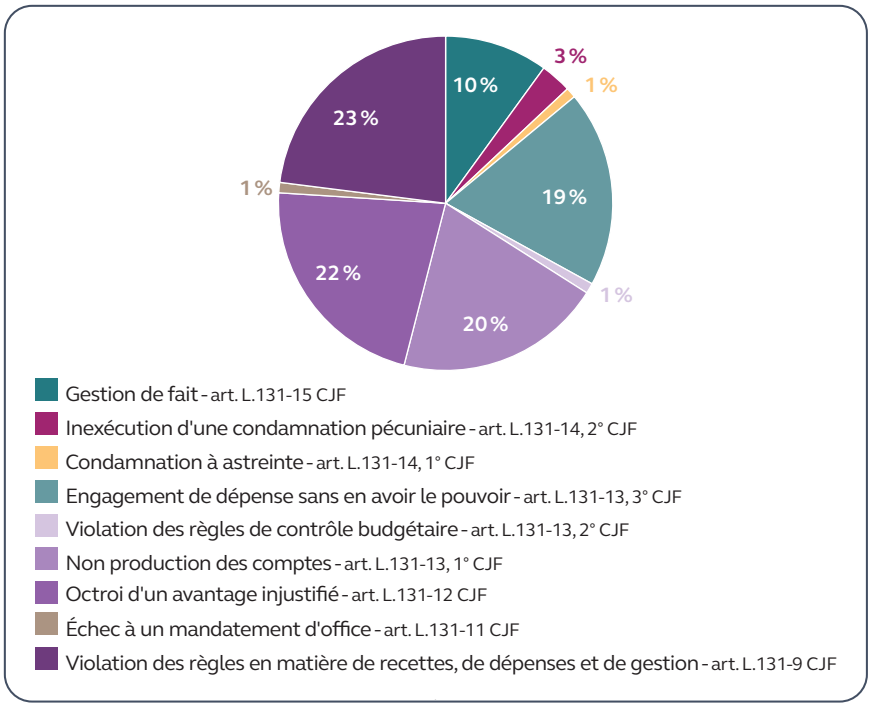
b) Les infractions les plus fréquemment poursuivies

Les infractions financières sont le reflet des atteintes portées aux trois principaux objectifs de l'ordre public financier :

- la discipline budgétaire et financière, avec les infractions d'engagement de dépenses sans y être habilité, de non-respect des compétences du contrôle budgétaire, de non-production des comptes et la gestion de fait ;
- le bon usage des deniers publics, avec les infractions d'avantage accordé à soi-même ou à autrui par intérêt personnel direct ou indirect, de non-respect des règles d'exécution des recettes et des dépenses ou de gestion de biens avec préjudice financier, qui regroupe la « faute grave de gestion ayant causé un préjudice financier significative » et, concernant les seuls dirigeants d'organismes publics nationaux ou locaux, les « agissements manifestement incompatibles avec les intérêts » de ceux-ci, « les carences de contrôle ou négligences répétées » ;
- enfin, le respect de l'État de droit, avec l'infraction d'inexécution de décisions de justice ayant condamné une personne publique au paiement d'une somme d'argent ou à des astreintes.

Les réquisitoires pris sur la base des déférés enregistrés en 2025 visent, pour un tiers d'entre eux, entre trois et quatre infractions, ce qui témoigne du caractère grave, voire systémique, des désordres de gestion constatés, ayant conduit à la décision de poursuite ; un tiers des réquisitoires visent deux infractions, un tiers enfin vise une seule infraction.

Part respective de chacune des infractions dans les poursuites en 2025



Source : Ministère public

Les quatre infractions les plus fréquemment poursuivies sont la faute grave de gestion ayant causé un préjudice financier (30 cas), l'octroi d'un avantage injustifié (25 cas), la non-production des comptes (21 cas), l'engagement de dépenses sans en avoir le pouvoir (17 cas).

La politique de poursuites se concentre en effet sur la protection des intérêts financiers et patrimoniaux de la sphère publique entendue au sens large (État, collectivités territoriales, établissements et sociétés publics, secteur associatif, champ médico-social public et privé).

La non-production des comptes et l'engagement de dépenses sans en avoir le pouvoir sont des infractions rarement poursuivies de façon isolée (respectivement deux cas pour la première, quatre cas pour la seconde).

Dans la même logique, la gestion de fait, qui vient en cinquième position des infractions poursuivies (10 cas), répond à un enjeu de transparence et de non-ingérence dans le champ exclusif du comptable public. Les poursuites pour gestion de fait engagées sur des déférés de 2025 ont toutes été associées à d'autres griefs, à l'exception d'un cas.

c) Focus sur les dossiers ultra-marins

Parmi les réquisitoires pris en 2025, treize concernent l'outre-mer (soit un quart). Ces dossiers, concernant tant des collectivités que des établissements publics locaux et nationaux, y compris dans le domaine de la santé, fournissent une sorte de concentré d'irrégularités présumées qui peuvent se trouver dans le secteur public local et justifier des poursuites. Comme au niveau national, plus des deux tiers des affaires en outre-mer visent simultanément plusieurs infractions, sur pratiquement tout le spectre prévu par le CJF.

Le défaut de production des comptes est visé dans près de la moitié des affaires, au motif d'une accumulation d'irrégularités, susceptible d'altérer l'exactitude, l'exhaustivité et la sincérité des comptes, empêchant de disposer d'une image fidèle et fiable du patrimoine, de la situation financière et du résultat de la gestion de l'organisme, à la date de clôture de chaque exercice. Il s'agit par exemple, dans les cas poursuivis, de manière cumulée, de retard dans la confection et l'approbation des documents budgétaires et comptables pour un établissement hospitalier ou une chambre consulaire, de désordres comptables tels qu'ils remettent en cause la sincérité des comptes dans ces établissements mais aussi dans un syndicat mixte et un département, de défaut d'inventaire ou encore de l'absence ou de l'incomplétude d'annexes obligatoires aux documents budgétaires dans une chambre consulaire et un département.

Des abus en matière de rémunérations indues, de frais de transport, d'hébergement et de nourriture, de mise à disposition de véhicules pour un usage personnel, de frais de représentation pour des élus, ou encore de mise à disposition de logements sans droit ni titre, se retrouvent également dans la moitié des affaires. Dans ces cas, le cumul des irrégularités présumées, au surplus dans un contexte de situation financière dégradée, témoigne de la gravité des manquements auxquels est confronté l'organisme.

Par ailleurs, trois dossiers concernent des faits susceptibles de caractériser des gestions de fait, s'agissant par exemple de mises à disposition de terrains ou de logements communaux à titre gracieux sans droit ni titre à des tiers privés ou de recettes publiques perçues hors comptabilité publique.

Enfin, deux dossiers visent des inexécutions de décisions de justice.

Qu'est-ce qu'un classement ?

Un classement est un acte par lequel le Ministère public décide de mettre fin aux poursuites pour un motif de droit ou d'opportunité. Lorsqu'il est pris à l'issue d'un déféré transmis par une autorité de saisine habilitée, cet acte vise à classer l'ensemble des faits contenus dans le déféré. *A contrario*, lorsqu'il est pris à la suite d'une instruction contentieuse, cet acte vise à classer l'affaire totalement ou partiellement (c'est-à-dire pour tout ou partie des faits ou pour ce qui concerne toutes ou certaines personnes mises en cause durant l'instruction, lesquelles ne seront pas renvoyées devant le juge de la Cour des comptes).

1.2. Les classements « première phase » hors déférés de créanciers

Sur les 84 déférés enregistrés en 2025 au Parquet général, hors déférés de créanciers, 30 n'ont fait l'objet d'aucune poursuite[17] : cinq déférés ont été classés en raison de l'impossibilité juridique de poursuivre, et 25 autres classements ont été motivés en opportunité.

17. Certains classements de déférés reçus fin 2025 sont intervenus début 2026. Ne sont traités ici que les déférés enregistrés en 2025, qu'ils aient été traités en 2025 ou en 2026 ; en revanche, ne sont pas traités dans la présente rubrique les déférés de 2024 traités début 2025.

a) Classements pour cause d'impossibilité juridique à poursuivre

Il peut arriver que, au vu du déféré reçu, le Parquet général ne soit pas en mesure de poursuivre, parce que les conditions juridiques ne sont pas réunies.

Le Parquet ne peut pas engager de poursuites lorsque les faits visés par le déféré sont prescrits[18] : ainsi, le déféré d'un président d'un établissement public intercommunal, portant sur une créance non recouvrée de près de 40 000 euros, prétendument à cause de l'inaction du comptable public, ne pouvait pas donner lieu à l'engagement de poursuites, les faits en question étant largement antérieurs à la période que le juge peut appréhender dans le cadre de la règle de prescription de cinq ans qui s'applique, sauf exception, au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics (Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 17 févr. 2026 avec communication portant rappel au droit[19], Communauté de communes de A, RFGP 259).

Le Parquet ne peut pas non plus engager des poursuites lorsque l'auteur des faits n'est, manifestement, pas justiciable de la Cour : ainsi s'agissant du président élu d'une intercommunalité, pour des faits ne relevant pas des cas de justiciabilité exceptionnelle des élus locaux (Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 1er oct. 2025, *Communauté de communes de B*, RFGP 218)[20].

Il existe également des cas où l'absence d'éléments constitutifs d'une infraction est, d'emblée, à tel point manifeste qu'elle implique un classement en droit.

Ainsi, un président de département, en tant que président d'un établissement public, fonction qui ne constituait pas l'accessoire obligé de ses fonctions de président, avait accordé un avantage injustifié à un collaborateur dans le cadre d'une rupture conventionnelle intervenue en violation du décret du 31 décembre 2019 relatif à la procédure de rupture conventionnelle dans la fonction publique. Ce décret prévoit, dans son article 10, l'obligation de remboursement de l'indemnité par l'agent bénéficiaire, s'il est recruté par la collectivité avec laquelle il a signé une rupture conventionnelle ou par un établissement public en relevant, ce qui était précisément le cas en l'espèce. Toutefois, en l'absence manifeste d'intérêt personnel direct ou indirect de la part du président, les éléments constitutifs de l'infraction prévue à l'article L. 131-12 du CJF n'étaient pas réunis (Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 28 avr. 2025 avec rappel à la loi, *Établissement public F (1er déféré)*, RFGP 182, Rec. p. 123).

Il existe enfin des cas réunissant plusieurs facteurs conduisant à l'impossibilité de poursuivre. Le Parquet a ainsi été conduit à classer un déféré qui portait sur plusieurs recrutements de chargés de mission dans une collectivité, pour plusieurs motifs de droit, qui, en partie, se superposaient : d'une part, les élus n'étaient pas justiciables ; d'autre part, les fonctionnaires, ayant signé par délégation, bien que justiciables, disposaient manifestement d'excuses légales (ordre écrit d'un élu local non justiciable de la Cour[21]) ; en outre, certains faits ne paraissaient pas irréguliers, et d'autres, s'ils étaient irréguliers, n'étaient pas sanctionnables, l'un des éléments constitutifs de l'infraction visée n'étant manifestement pas constitué[22] (Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 25 août 2025, *Gouvernement de E*, RFGP 212).

18. CJF, art. L. 142-1-3.
19. Le comptable public, auteur des faits anciens reprochés dans le déféré, étant parti à la retraite, il n'y avait aucun intérêt à lui adresser un rappel à la loi au sens de l'article R. 142-1-1 CJF ; en revanche, le Parquet a adressé une communication portant rappel au droit à son successeur actuellement en fonctions, pour lui rappeler, d'une façon générale, ses obligations en matière de recouvrement des créances publiques.
20. Cette non-justiciabilité n'empêcherait toutefois pas le Parquet d'adresser à l'auteur des faits un rappel à la loi (même si cela n'a pas été le cas en l'espèce).
21. CJF, 1° de l'art. L. 131-6.
22. Absence manifeste d'intérêt personnel des gestionnaires justiciables, au sens de l'infraction prévue à l'article L. 131-12 du CJF.

b) L'opportunité des poursuites : classements pour absence de gravité suffisante

Dans d'autres cas, les faits transmis par déféré sont susceptibles, en droit, de donner lieu à poursuites, mais la Procureure générale, qui dispose de l'opportunité des poursuites, peut y renoncer, faute de gravité suffisante de l'affaire. Ces classements sont souvent accompagnés soit d'un rappel à la loi adressé à l'auteur des faits (RAL)[23], soit d'une communication portant rappel au droit (CPRD)[24] adressée au successeur de l'auteur, lorsque ce dernier n'est plus en fonctions, ou encore à des autorités de tutelle de l'organisme en cause. Les tutelles, ou les collectivités publiques qui apportent des financements à l'organisme concerné, peuvent également recevoir copie des rappels à la loi[25].

Le plus souvent, c'est un ensemble cumulé de facteurs de droit et de fait et de circonstances propres à l'affaire qui justifient qu'un déféré ne donne lieu à aucune poursuite.

Les motifs d'opportunité fondant une décision de classement sont : le caractère isolé des irrégularités et l'absence de conséquences graves attachées ; le caractère limité des enjeux financiers ; l'insuffisante caractérisation d'une infraction ; la bonne administration de la justice et, en particulier, la priorité donnée à d'autres procédures administratives ou contentieuses ; les circonstances dans lesquelles se sont déroulés les faits ; la régularisation d'irrégularités ou la réparation de leurs conséquences.

Le Parquet peut tenir compte, pour justifier le classement d'un déféré, du caractère isolé d'irrégularités et de l'absence de conséquences graves de celles-ci.

- Signature d'un protocole transactionnel par le président d'une société sans l'aval du conseil d'administration : l'infraction réprimant l'engagement de dépenses sans y être habilité[26] était constituée, mais le fait était isolé, et ni l'utilité du protocole ni son montant n'étaient contestés : Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 1er avr. 2025 avec rappel à la loi, *Société A*, RFGP 160, Rec. p. 121.

- Des compléments de rémunérations irréguliers avaient été versés à des praticiens hospitaliers : le Parquet a néanmoins décidé d'un classement, notamment parce que le nombre de bénéficiaires était limité et en extinction, et parce que le centre hospitalier avait de grandes difficultés de recrutement au vu de sa situation géographique : Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 11 avr. 2025 avec rappel à la loi, *Centre hospitalier de I*, RFGP 174.

- Le caractère isolé de l'octroi d'un avantage injustifié[27], même sur réquisition du comptable public, peut motiver un classement, en lien avec d'autres considérations de faible gravité (montants financiers très réduits) : Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 27 août 2025 avec rappel à la loi, *Commune de O,* RFGP 216.

La présence d'enjeux financiers limités constitue un facteur de moindre gravité qui peut, souvent avec d'autres considérations, conduire à décider de ne pas saisir la Cour.

- Des irrégularités dans le versement d'astreintes, par un centre hospitalier, avaient été constatées, mais le Parquet a notamment (avec d'autres facteurs atténuateurs) tenu compte du caractère « *limité des sommes en cause au regard de l'ensemble des dépenses de personnel* » (Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 17 avr. 2025 avec rappel à la loi, *Centre hospitalier de J*, RFGP 178).

- Dans une commune, des directeurs des services successifs avaient signé des bons de commande au-delà de leur délégation[28] : le Parquet général

23. CJF, art. R. 142-1-1.
24. Sur le fondement de l'art. R. 112-12 du CJF qui donne, d'une façon générale, compétence à la Procureure générale de communiquer avec les administrations.
25. Une mairie et la préfecture ont ainsi pu recevoir copie d'un rappel à la loi accompagnant le classement portant sur des irrégularités commises dans un club sportif : Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 23 mai 2025 avec rappel à la loi, *Association K football club*, RFGP 188.
26. Infraction prévue à l'art. L. 131-13, 3° du CJF.
27. Infraction prévue à l'art. L. 131-12 du CJF.
28. Ce qui est constitutif de l'infraction prévue à l'article L. 131-13, 3°, du CJF.

a classé au motif que « *les bons de commande joints au déféré ont été signés par les directeurs généraux des services soit dans le cadre de marchés visés par le maire* [donc l'ordonnateur compétent était informé]*, soit pour des achats isolés représentant des montants modestes* » (Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 26 mars 2026 avec rappel à la loi, *Commune de W*, RFGP 250).

• Dans une situation de gestion de fait[29] probable, « *le montant financier limité des fonds manipulés* » a, avec la régularisation, justifié un classement (Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 9 mars 2026, *Commune de Y, Centre culturel de A*, RFGP 262.

Le fait qu'une infraction soit insuffisamment caractérisée ferme en principe la porte aux poursuites. Cette hypothèse est proche de celle de l'impossibilité de poursuivre pour absence d'infraction (cf. C.1.2 a *Classements pour cause d'impossibilité juridique à poursuivre* p. 24), mais s'en distingue car, au stade du déféré, l'absence d'infraction n'est pas complètement acquise, le Parquet général ne pouvant exclure qu'une infraction ait pu avoir été commise ; simplement, elle n'est pas entièrement documentée au vu du déféré, et le Parquet estime, au cas d'espèce, et souvent en lien avec d'autres facteurs réduisant la gravité de l'affaire, inopportun de demander une instruction sur une infraction dont il n'est pas certain qu'elle puisse être établie.

• Le caractère irrégulier de certaines rémunérations servies au personnel non médical dans un centre hospitalier n'était pas entièrement démontré au regard de la complexité des règles et des marges de manœuvre laissées aux responsables en matière de rémunérations (Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 29 août 2025 avec rappel à la loi, *Centre hospitalier de R*, RFGP 215, Rec. p. 133).

• Parmi d'autres facteurs (caractère isolé de l'irrégularité ; montants financiers faibles), les doutes quant à la présence d'un intérêt personnel dans l'octroi, par un maire, d'un avantage injustifié à un agent, critère nécessaire pour établir l'infraction visée[30], ont pu contribuer à motiver un classement (Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 27 août 2025 avec rappel à la loi, *Commune de O,* RFGP 216).

• Les faits déférés étaient insuffisamment établis (Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 17 sept. 2025, *Commune de P [2e déféré],* RFGP 220).

• Dans un déféré portant sur des irrégularités constatées dans la gestion, par une commune, d'une concession, le préjudice, élément constitutif de l'infraction réprimant la faute grave de gestion[31], n'était pas encore, au moment du déféré, certain ; de ce fait, l'infraction n'était pas, alors, suffisamment caractérisée (Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 26 mars 2026 avec lettre de demande d'informations[32], *Commune de V*, RFGP 246).

La bonne administration de la justice et la priorité donnée à d'autres procédures, administratives ou contentieuses, pour mettre fin à des irrégularités ou à leurs conséquences, font partie des éléments dont tient compte le Parquet général dans le cadre de l'opportunité des poursuites.

• Exemple d'un service public de l'eau géré irrégulièrement par une commune en lieu et place de l'établissement public de coopération intercommunale : la voie de la responsabilité financière des gestionnaires publics ne semblait pas la plus indiquée pour résoudre la difficulté constatée (Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 24 avr. 2025 avec rappel à la loi, *Communauté de communes de G et commune de H*, RFGP 173).

• La perspective de récupérer un paiement indu a pu justifier, avec d'autres facteurs (modicité du montant en cause ; caractère isolé de l'irrégularité), un classement (Procureure

29. Infraction prévue à l'art. L. 131-15 du CJF.
30. CJF, art. L. 131-12.
31. CJF, art. L. 131-9.
32. Toutefois, en cas d'inaction de la commune, le préjudice peut devenir certain dans l'avenir, ce qui n'exclut donc pas que la Procureure générale saisisse, ultérieurement, la chambre du contentieux de l'affaire par réquisitoire d'initiative.

générale près la Cour des comptes, classement du 27 août 2025 avec rappel à la loi, *Commune de O,* RFGP 216).

• Une enquête pénale déjà en cours, au moment du déféré, sur les mêmes faits et les mêmes personnes, motivera le plus souvent, pour la bonne administration de la justice, de ne pas ouvrir d'instruction devant la Cour des comptes (Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 17 sept. 2025, *Commune de P (1er déféré)*, RFGP 219).

• Une chambre régionale des comptes avait parallèlement, sur les mêmes faits, décidé un déféré et une transmission pénale : au cas d'espèce, le Ministère public a laissé la priorité à l'enquête pénale (Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 24 nov. 2025, *Commune de S*, RFGP 230).

• Un centre hospitalier avait versé des indemnités compensatrices mensuelles de logement dans des conditions manifestement irrégulières : le déféré a néanmoins été classé parce que l'établissement s'était engagé à demander aux bénéficiaires le remboursement des sommes indûment versées (Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 19 déc. 2025 avec rappel à la loi à l'auteur des faits et avec communication portant rappel au droit aux tutelles, *Centre hospitalier de T*, RFGP 234).

Dans toutes les affaires, le Parquet tient compte des circonstances dans lesquelles un service public exerce son activité.

• Versement de compléments de rémunération irréguliers dans un centre hospitalier, alors que « *l'accès aux soins de premier recours et à la médecine libérale est très difficile dans la zone d'attractivité de cet établissement* [qui] *subit également la concurrence des établissements franciliens situés à proximité. L'établissement est donc confronté à de grandes difficultés pour recruter du personnel médical* » (Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 11 avr. 2025 avec rappel à la loi, *Centre hospitalier de I*, RFGP 174).

• Astreintes irrégulières, ayant donné lieu à la réquisition du comptable public à plusieurs reprises, mais le Parquet a tenu compte des difficultés de fonctionnement d'un centre hospitalier ultramarin. « *Ces circonstances, qui viennent atténuer la gravité des manquements constatés, conduisent le Ministère public à décider de ne pas renvoyer l'ordonnateur devant la Cour. Cette décision ne préjuge pas des suites qui pourraient être données à l'avenir, si les astreintes versées aux personnels* […] *devaient être de nouveau maintenues en méconnaissance de la réglementation applicable* » (Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 17 avr. 2025 avec rappel à la loi, *Centre hospitalier de J*, RFGP 178).

• Engagement de dépenses par des agents d'un centre hospitalier au-delà des délégations qu'ils avaient reçues[33]. Toutefois, ces irrégularités formelles s'étaient déroulées pendant la crise sanitaire, et les dépenses correspondantes, nécessaires au bon fonctionnement du centre hospitalier, s'inséraient, pour la plupart, dans des cadres contractuels déjà existants ou dans le prolongement de ceux-ci : classement, compte tenu également de la présence d'autres facteurs atténuateurs sur d'autres séries de faits déférés (Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 29 août 2025 avec rappel à la loi, *Centre hospitalier de N*, RFGP 215).

• Versement d'indemnités de temps de travail additionnel irrégulières : toutefois, le Parquet a classé, en tenant compte des nécessités de « *continuité et de sécurité des soins* » dans un contexte de crise sanitaire (Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 8 oct. 2025 avec rappel à la loi, *Centre hospitalier de Q*, RFGP 222).

• Irrégularités dans des rémunérations versées dans un groupement hospitalier : le Parquet général a classé en tenant compte, notamment, du contexte géographique (« *zone rurale caractérisée par un déclin démographique et un vieillissement de la population, est confronté à des difficultés objectives pour recruter et fidéliser des personnels de santé permettant d'assurer la*

33. Infraction prévue à l'art. L. 131-13, 3°, du CJF.

continuité des soins dans un territoire marqué par la déprise de la médecine libérale ») et de l'instabilité de la gouvernance de l'établissement (Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 5 mars 2026 avec communication portant rappel au droit adressée au successeur de l'ordonnateur, *Groupement hospitalier Z*, RFGP 264).

Si la régularisation d'irrégularités ou la réparation de ses conséquences ne font pas disparaître l'infraction, elles peuvent conduire le Parquet – dès lors qu'elles s'ajoutent à d'autres facteurs en réduisant la gravité – à ne pas poursuivre :

- Classement « *notamment* [car il existait au cas d'espèce d'autres facteurs atténuateurs de gravité] *en raison du fait l'ordonnateur de l'établissement s'est engagé à mettre immédiatement fin à cette pratique irrégulière* », qui était par ailleurs limitée à un nombre réduit de bénéficiaires et déjà en extinction (Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 11 avr. 2025 avec rappel à la loi, *Centre hospitalier de I*, RFGP 174).

- « […] *compte tenu des circonstances de l'espèce, et notamment du fait que, depuis 2022 et l'entrée en fonction d'une nouvelle équipe de gouvernance, les faits ont cessé, il n'y a pas lieu, dans ce cas particulier, de saisir la Cour* » (Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 23 mai 2025 avec rappel à la loi, *Association K football club*, RFGP 188).

- Alors qu'une gestion de fait[34] était manifestement constituée (un établissement public de promotion touristique avait créé une société unipersonnelle dont la personne morale de droit public était la seule actionnaire et qui était complètement transparente), le Parquet général a décidé de classer avec rappel à la loi : il avait en effet été mis fin, depuis longtemps (trois ans avant même le déféré), à cette situation irrégulière. En outre, le compte de la gestion de fait correspondait précisément aux comptes de la société et aucune autre conséquence grave n'avait résulté de cette gestion en dehors de la comptabilité publique (Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 28 avr. 2025 avec rappel à la loi, *Établissement public C (2e déféré)*, RFGP 189.) Dans le même sens, classement d'un déféré portant sur une gestion de fait entièrement régularisée depuis longtemps et qui concernait des montants financiers faibles : Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 14 oct. 2025 avec rappel à la loi, *Commune de R*, RFGP 225). Dans une autre affaire de gestion de fait, le classement a été motivé à la fois par la régularisation de la situation et par les montants financiers limités (Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 9 mars 2026, *Commune de Y, Centre culturel de A*, RFGP 262).

- Un centre hospitalier avait dépassé le seuil à partir duquel ses comptes doivent faire l'objet d'une certification par un commissaire aux comptes. Si l'établissement avait quelque peu tardé à mettre en œuvre cette nouvelle obligation, ce qui pouvait être considéré comme une non-production formelle des comptes[35], le directeur du centre hospitalier avait, dès que le contrôle de la chambre régionale des comptes eut révélé ce point, engagé les démarches en vue de la certification des comptes de l'établissement (Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 29 août 2025 avec rappel à la loi, *Centre hospitalier de M*, RFGP 213).

- Plusieurs cas d'engagements de dépenses, par le directeur d'une association gérant un office du tourisme départemental, sans délégation du conseil d'administration, étaient documentés par un déféré[36] ; néanmoins, « *compte tenu des circonstances de l'espèce, et notamment du fait que, suite au contrôle de la chambre régionale des comptes, l'association a modifié ses processus internes afin de se conformer aux délégations approuvées par le conseil d'administration, il n'y a pas lieu, dans ce cas particulier, de saisir la Cour des comptes…* » (Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 6 janv. 2026 avec rappel à la loi, *Association U tourisme*, RFGP 242).

34. CJF, art. L. 131-15.
35. Infraction prévue à l'art. L. 131-13, 1°, du CJF.
36. Caractérisant l'infraction prévue à l'art. L. 131-13, 3°, du CJF.

- Des irrégularités formelles, certes constitutives de l'infraction réprimant l'engagement de dépenses sans y être habilité, n'avaient guère de conséquences pratiques, et l'organisme, à la suite du contrôle de la chambre régionale des comptes, y avait remédié rapidement (Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 24 févr. 2026 avec rappel à la loi, *Syndicat mixte de* X, RFGP 253).

Il se présente également des cas dans lesquels plusieurs facteurs, combinant impossibilité juridique à poursuivre et opportunité des poursuites, aboutissent à la décision de renoncer aux poursuites. Ainsi, un déféré décidé par un directeur départemental des finances publiques avait relevé, d'une part, des faits constitutifs de gestion de fait[37], et d'autre part des irrégularités graves dans l'utilisation de subventions dans une commune. Toutefois, s'agissant de la subvention, le maire n'est pas justiciable pour les infractions visées[38], ce qui excluait toute poursuite sur ce point ; et s'agissant de la gestion de fait, constituée par la création, par le maire, d'un compte bancaire lui ayant permis, en violation des règles de la comptabilité publique, de gérer des fonds publics, les faits étaient anciens et, pour une grande partie, frappés de prescription[39]. Seule une petite partie des faits déférés étant susceptible d'être poursuivie, la Procureure générale a préféré classer, faute de « taille critique » des faits que le juge financier aurait encore pu appréhender (Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 21 juill. 2025, *Commune de L*, RFGP 200).

Dans une affaire concernant l'engagement de dépenses au-delà d'une délégation[40], le déféré reprochait notamment au comptable public d'avoir payé les montants qui résultaient de ces engagements juridiques. Toutefois, le comptable a pour obligation de vérifier la qualité de l'ordonnateur sur les seuls mandatements, qui, eux, avaient bien été signés par l'ordonnateur compétent : aucune infraction n'était donc, le concernant, constituée. Restait le cas des agents qui avaient engagé des dépenses sans y être habilités, mais, pour ce volet-là, le Parquet a décidé de classer en opportunité, notamment parce que l'ordonnateur en titre, s'il n'avait pas signé les bons de commande, avait tout de même signé les mandats, endossant par là des dépenses ainsi faites (Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 26 mars 2026 avec rappel à la loi, *Commune de W*, RFGP 250).

1.3. Les suites données aux déférés de créanciers

Le Ministère public est fréquemment saisi par des créanciers, en leur qualité d'autorité de déféré reconnue par le code des juridictions financières[41]. Ces déférés de créanciers concernent des cas d'inexécution financière de décisions de justice rendues par les deux ordres de juridictions[42], à l'encontre de l'État, des collectivités locales et des établissements publics condamnés à verser, au créancier, une somme d'argent dont le montant a été précisément fixé par le juge[43].

Tel que le dispositif a été prévu par le législateur, seules sont ici concernées les personnes morales de droit public soumises aux dispositions de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public. Par ailleurs, sont uniquement concernées les décisions de justice qui n'ont pas été exécutées dans les délais légaux impartis (soit dans les deux mois à compter de leur notification).

En 2025, le Parquet général a été destinataire de 21 déférés de créanciers, dont 13 concernant l'État, six concernant des collectivités territoriales et deux concernant des établissements publics. Sur la même période, aucune des affaires issues de ces déférés n'a nécessité l'ouverture d'une procédure contentieuse : elles ont en effet été régularisées à la suite d'une action précontentieuse diligentée par le Parquet général. Elles ont ensuite fait l'objet d'un classement.

37. CJF, art. L. 131-15.
38. Octroi d'un avantage injustifié : CJF, art. L. 131-12.
39. La prescription est de 10 ans pour l'infraction de gestion de fait, v. CJF, art. L. 142-1-3, al. 2.
40. Infraction prévue à l'art. L. 131-13, 3°, du CJF.
41. CJF, art. L. 142-1-1-12°.
42. Juridictions administratives et juridictions judiciaires (le plus souvent, pénales).
43. CJF, art. L. 131-14-2°.

a) 100 % des affaires issues de déférés de créanciers enregistrés en 2025 ont été classées, sans qu'il ait été besoin d'engager des poursuites contentieuses

L'absence d'action contentieuse dans le cadre de ces affaires issues de déférés de créanciers enregistrés en 2025 s'explique par l'efficacité de l'action précontentieuse menée par le Parquet général.

Dans la pratique, cette action précontentieuse consiste à adresser une lettre de relance à l'organisme débiteur, à la suite de la saisine du Ministère public par le créancier, pour qu'il effectue les diligences nécessaires à l'ordonnancement des sommes dues, prononcées par les juridictions.

En 2025, dans 100 % des cas, ce dispositif a suffi à mettre fin rapidement aux litiges pécuniaires opposant les créanciers à leur organisme débiteur, sans qu'il soit besoin de recourir à l'action contentieuse.

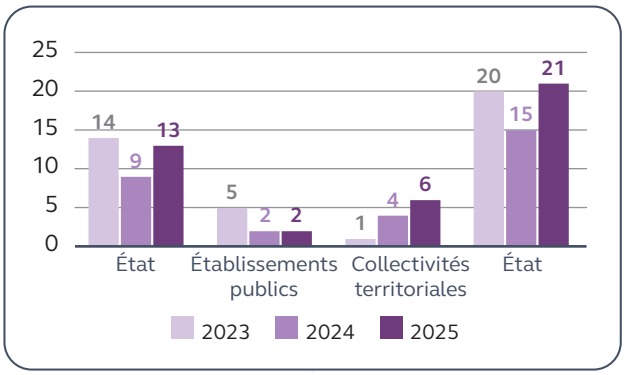
À cet égard, les 21 affaires provenant de déférés de créanciers reçus en 2025 ont toutes fait l'objet d'un classement (18 ont été classées en 2025 et 3 l'ont été en 2026), au titre des circonstances de l'espèce. À titre d'exemple, dans une affaire concernant une préfecture, l'inexécution de décisions de justice condamnant l'État au paiement de plusieurs sommes d'argent (au total plus de 12 000 €), portant en l'espèce sur l'aide juridictionnelle et des frais irrépétibles, était de nature à caractériser l'infraction prévue au 2° de l'article L. 131-14 du code des juridictions financières. Néanmoins, la Procureure générale a décidé de classer l'affaire au motif que l'inexécution pécuniaire n'avait pas persisté à la suite de sa mise en garde adressée aux services de la préfecture, grâce à laquelle le créancier a finalement rapidement obtenu son dû (Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 18 juin 2025, *Préfecture de A*, RFGP 183).

b) Bilan sur trois ans : entre 2023 et 2025, près des deux tiers des affaires issues de déférés de créanciers concernaient les services de l'État

Entre le 1er janvier 2023 et le 31 décembre 2025, le Parquet général a reçu 56 déférés de créanciers, dont 36 concernaient l'État (principalement des préfectures et des ministères), onze concernant des collectivités territoriales et neuf concernant des établissements publics.

Parmi ces 56 affaires issues de déférés de créanciers, une seule a fait l'objet d'une suite contentieuse, donnant lieu à un arrêt rendu, en 2025, par la Cour des comptes[44]. *A contrario*, les autres affaires résultant de déférés de créanciers ont été classées sans suite (dont huit avec un rappel à la loi adressé aux auteurs des faits), sans qu'il ait été besoin d'engager les poursuites.

Évolution du nombre de déférés de créanciers entre 2023-2025 par catégories d'organismes débiteurs



Source : Ministère public

Sur la période 2023-2025, le montant total des condamnations pécuniaires inexécutées, dont le Ministère public a été saisi par les créanciers, a représenté environ 2,7 M€ (correspondant à 182 000 € dus par les services de l'État, 1,4 M€ dus par les collectivités territoriales et 1,2 M€ dus par les établissements publics concernés).

2. Les suites données aux poursuites après l'instruction

Au cours de l'année 2025, le Parquet général a été destinataire de 44 ordonnances de règlement faisant suite à l'instruction de 43 affaires distinctes. Parmi ces 43 affaires, trois ont donné lieu à une demande de complément d'instruction en cours d'année, dont deux non achevées au 31 décembre 2025. Ce sont donc 41 affaires dont l'instruction s'est terminée en 2025. Ces 41 affaires ont donné lieu à la mise en cause de 166 gestionnaires publics.

44. C. comptes 8 juill. 2025, *Commune de Morne-à-l'Eau (Guadeloupe)*, n° 78, S-2025-0978.

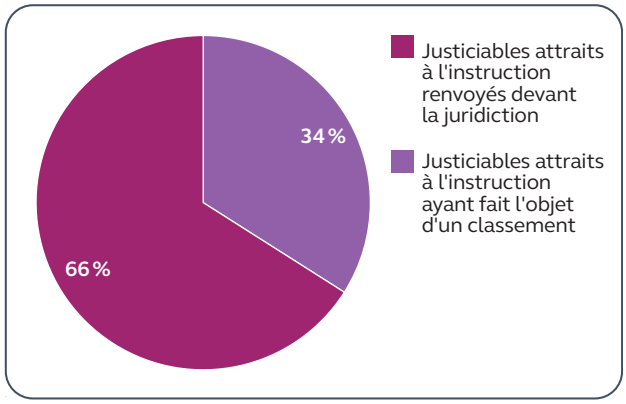
2.1. Du point de vue des justiciables : dans les affaires ayant donné lieu à instruction, deux justiciables sur trois bénéficient d'une décision de classement

Si l'on tient compte des 41 affaires en cause, le nombre de personnes renvoyées s'élève à 57, sur un total de 166 ayant reçu une ordonnance d'ouverture d'instruction. C'est donc au total un peu plus d'une personne sur trois qui se trouve renvoyée devant la juridiction financière de première instance, et corrélativement presque deux sur trois qui voient l'affaire classée, en ce qui les concerne.

Qu'est-ce qu'une ordonnance de règlement ?

Une ordonnance de règlement est un document qui clôt l'instruction, dans lequel le magistrat chargé de l'instruction présente les résultats de ses investigations, en mentionnant les éléments à charge et à décharge, ainsi que ses propositions de suites. La notification de l'ordonnance de règlement ouvre un délai de trois mois au cours duquel le Ministère public devra décider du renvoi de l'affaire, de son classement ou d'une instruction complémentaire.

Part des justiciables attraits à l'instruction ayant fait l'objet d'un renvoi devant la juridiction (instructions terminées soit 57 (34 %) et 109 (66 %) en 2025)



Source : Ministère public

Les principaux motifs de classement sont l'absence de participation de l'intéressé(e) aux infractions poursuivies (ou le rôle mineur qu'il ou elle a joué), le fait que les éléments constitutifs de l'infraction ne sont pas tous établis ou sont insuffisamment caractérisés, la prise en compte des actes positifs de régularisation *a posteriori* accomplis par l'intéressé(e), la prise en compte des sujétions et des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des politiques publiques et enfin l'insuffisante gravité des faits reprochés.

À titre d'exemple, dans une affaire ayant été classée et concernant un centre hospitalier[45], trois directeurs d'hôpital avaient reçu une ordonnance d'ouverture d'instruction, pour des faits tenant à la conclusion de contrats de recrutement et au paiement de rémunérations et d'indemnités susceptibles d'être irréguliers. À l'issue de l'instruction, le Ministère public a considéré que plusieurs infractions n'étaient pas constituées en l'absence soit de règles méconnues, soit de préjudice, soit d'intérêt personnel. S'agissant des faits restants, le Ministère public a tenu compte, tout à la fois, des difficultés de recrutement de l'établissement, de l'objectif de continuité des soins, de l'évolution postérieure de la réglementation relativisant la gravité des infractions commises et des initiatives de l'une des personnes concernées pour mettre fin aux irrégularités.

Toujours à titre d'exemple[46], dans une affaire concernant une association dans laquelle neuf justiciables faisaient l'objet d'une instruction, afin de déterminer lesquels étaient à l'origine des désordres constatés, six ont bénéficié d'un classement partiel. Si, pour deux d'entre eux, aucune infraction n'était susceptible de leur être reprochée, tel n'était pas le cas pour les quatre autres. Un classement est intervenu pour deux d'entre eux en raison de la courte période de temps au cours de laquelle ils avaient été investis de responsabilité, ce qui ne permettait pas de caractériser suffisamment la gravité de leurs manquements. Pour l'un d'entre eux, le Ministère public a notamment tenu compte

45. Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 1er août 2025, *Centre hospitalier A*, RFGP 60.
46. Procureure générale près la Cour des comptes, classement partiel du 25 août 2025, RFGP 34, affaire ayant ultérieurement donné lieu à un arrêt concernant les autres personnes attraites à l'instruction, et qui avaient été renvoyées par la Procureure générale : C. comptes 30 mars 2026, *Association Régie de territoire de Macouria (Guyane)*, n° 34, S-2026-0333.

de ce qu'il avait régulièrement alerté le président de l'association des dysfonctionnements des instances statutaires et qu'il s'était efforcé de produire les comptes qui n'avaient pas été arrêtés. Pour le dernier, dans l'incapacité de remédier seul à ces dysfonctionnements, il a été relevé qu'il avait privilégié le maintien de l'activité économique et la recherche de compromis avec les organismes sociaux et qu'il avait finalisé les comptes de deux des cinq exercices concernés par les retards.

Par ailleurs, dans les affaires donnant lieu à renvoi, près d'un justiciable sur deux a bénéficié d'une décision de classement partiel. En effet, s'agissant des 27 ordonnances de règlement ayant donné lieu à une décision de renvoi, 107 personnes ont été concernées par l'instruction contentieuse[47]. Le nombre de personnes ayant reçu une ordonnance d'ouverture d'instruction dans une même affaire est très variable : il varie de 1 à 16 ; et, si l'on excepte l'affaire, exceptionnelle, ayant donné lieu à 16 ordonnances d'ouverture d'instruction, ce nombre varie de un à neuf. Dans douze des 27 affaires, seuls un ou deux justiciables ont été mis en cause. Sur les 107 personnes concernées par une instruction, 57 ont été finalement renvoyées devant la chambre du contentieux, soit seulement un peu plus d'une sur deux.

2.2. Du point de vue des affaires : une affaire sur trois donne lieu à un classement total

Quatorze des 41 affaires précédemment mentionnées[48], soit un peu moins d'un tiers, ont donné lieu à un classement total après instruction. Dans quatre de ces quatorze cas, les infractions poursuivies ont été considérées comme non constituées ou leurs éléments constitutifs non caractérisés[49].

Dans deux cas[50], la Procureure générale a estimé que des considérations liées à une bonne administration de la justice justifiaient de ne pas engager de poursuites devant la Cour des comptes (pour l'un, en raison d'une instruction pénale en cours et pour l'autre, dès lors que les seules infractions constatées ne relevaient pas de la compétence matérielle ou personnelle de la Cour des comptes). Dans deux autres cas[51], c'est l'insuffisante gravité des faits susceptibles d'être imputés à chaque justiciable[52] qui a conduit le Ministère public à ne pas renvoyer les justiciables devant la Cour des comptes.

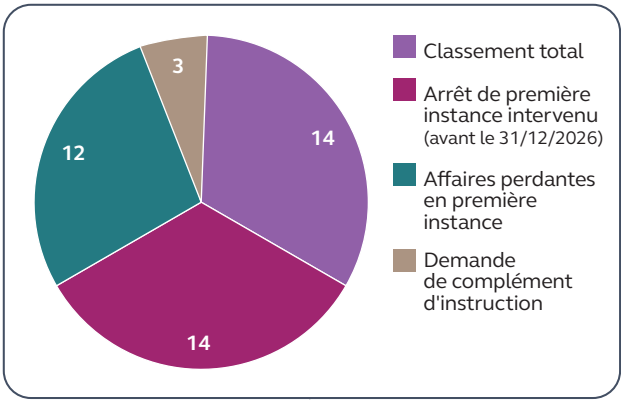
Enfin, les six cas restants[53] correspondent à des cas complexes (plusieurs infractions dont seulement certaines constituées) et témoignent de la prise en compte par l'autorité de poursuites d'un ensemble de circonstances, liées aux objectifs des politiques publiques mises en œuvre, aux difficultés pratiques ou juridiques rencontrées par les justiciables et aux tentatives de régularisation mises en œuvre. À titre d'exemple, dans un de ces six cas, concernant un centre hospitalier, le Ministère public a tenu compte tout à la fois de l'isolement géographique de ce centre hospitalier, de son manque d'attractivité, des difficultés de recrutement, de l'objectif de continuité des soins et enfin de l'incidence de la crise sanitaire.

Dans une affaire concernant l'inexécution, par l'État, de décisions de justice portant sur la dépollution

47. Désormais, depuis une réforme entrée en vigueur en 2026, les « ordonnances de mise en cause » ont été remplacées par des « ordonnances d'ouverture d'instruction ».
48. Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 19 mars 2025, *EPCC A*, RFGP 79 ; affaire concernant un ministère (classement du 28 avril 2025, *Service D*, RFGP 905) ; classement du 24 avril 2025, *Centre hospitalier B,* RFGP 1 ; classement du 2 avril 2025, *Commune de C*, RFGP 69 ; classement du 17 juin 2025, *SAEML D,* RFGP 48 et 54 ; affaire concernant un ministère (classement du 15 juillet 2025, *Ministère L*, RFGP 885) ; affaire concernant un ministère (classement du 1er août 2025, *Direction A*, RFGP 883-884, Rec. p. 130) ; classement du 1er août 2025, *Association E*, RFGP 107 ; classement du 1er août 2025, *Organisme* ad hoc *F*, RFGP 57 ; classement du 1er août 2025, *Centre hospitalier G*, RFGP 60 ; classement du 1er août 2025, *Commune de H*, RFGP 101 ; classement du 13 mars 2026, *SAS I*, RFGP 115 ; classement du 24 février 2026, *Association J*, RFGP 159 ; et classement du 20 février 2026, *Commune de K*, RFGP 168.
49. Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 2 avril 2025, *Commune de C*, RFGP 69 ; classement du 17 juin 2025, *SAEML B et SAEML C*, RFGP 48 et 54, Rec. p. 125 ; classement du 1er août 2025, *Organisme* ad hoc *F,* RFGP 57 ; classement du 24 février 2026, *Association J*, RFGP 159.
50. Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 13 mars 2026, *SAS I*, RFGP 115 ; et classement du 20 février 2026, *Commune de K*, RFGP 168.
51. Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 1er août 2025, *Association E*, RFGP 107 ; et classement du 1er août 2025, *Commune P*, RFGP 101, Rec. p. 128.
52. Quand bien même des infractions apparaissaient caractérisées.
53. Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 19 mars 2025, *EPCC A,* RFGP 79 ; affaire concernant un ministère (classement du 28 avril 2025, *Service D*, RFGP 905) ; classement du 24 avril 2025, *Centre hospitalier B*, RFGP 1 ; affaire concernant un ministère (classement du 15 juillet 2025, *Ministère L*, RFGP 885) ; affaire concernant un ministère (classement du 1er août 2025, *Direction A*, RFGP 883-884, Rec. p. 130) ; et classement du 1er août 2025, *Centre hospitalier G*, RFGP 60.

d'un terrain[54], l'État avait été condamné, entre 2012 et 2025, au paiement de plus de 2,7 M€ d'euros (dont des astreintes et des dommages-intérêts). Ces faits étaient de nature à caractériser les infractions prévues aux 1° et 2° de l'article L. 131-14 du CJF. Cependant, en dépit du fait que ces infractions étaient caractérisées, aucune faute individuelle n'avait pu être établie. Par suite, l'affaire a été classée.

Suites données aux affaires instruites par la chambre du contentieux en 2025



Source : Ministère public

3. Un usage modéré de l'appel par le Ministère public

Depuis le 1er janvier 2023[55], les décisions (arrêts) rendues par la Cour des comptes sont susceptibles d'appel, devant une juridiction créée à cette date : la Cour d'appel financière (CAF).

Sur les 18 arrêts[56] prononcés par les juges de première instance au cours de l'année 2025, six ont été frappés d'appel[57], trois à l'initiative des seuls justiciables, un à l'initiative du seul Ministère public et deux tant à l'initiative de la Procureure générale qu'à celle des justiciables. La fréquence du recours à la voie de réformation que constitue l'appel est donc très proche de celle constatée dans les juridictions administratives générales. Le Ministère public en fait un usage modéré : les trois cas dans lesquels la Procureure générale a interjeté appel se rattachent tous les trois au « *bien de la justice* », objectif que le code des juridictions financières assigne au Ministère public[58], soit pour un motif tiré de l'intérêt de la loi, soit eu égard à l'objectif de protection de l'ordre public financier.

54. Procureure générale près la Cour des comptes, classement du 15 juillet 2025, *Ministère L*, RFGP 885.
55. Et contrairement à l'état du droit antérieur au 1er janv. 2023, dans lequel les arrêts de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) étaient seulement susceptibles d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État.
56. Seuls sont ici pris en compte les arrêts ayant statué sous l'empire des dispositions issues de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics (RFGP).
57. C. comptes 24 mars 2025, *Communauté d'agglomération Saint-Louis agglomération*, n° 39, S-2025-0381 ; C. comptes 10 avr. 2025, *CMCAS de La Réunion*, n° 56, S-2025-0533, Rec. p. 16 ; C. comptes 13 mai 2025, *Commune d'Éguilles*, n° 36, S-2025-647, Rec. p. 20 ; C. comptes 24 juin 2025, *Communauté de communes de Marana-Golo*, n° 52, S-2025-0910, Rec. p. 26 ; C. comptes 17 oct. 2025, *SEM LIGER*, n° 67, S-2025-1542, Rec. p. 46 ; C. comptes 14 nov. 2025, *Chambre départementale d'agriculture de Lot-et-Garonne*, n° 63-70-104, S-2025-1664, Rec. p. 50.
58. CJF, art. L. 142-1-7.

D. Les apports de la jurisprudence en 2025

Où trouver la jurisprudence financière ?

Les arrêts de la Cour d'appel financière et de la chambre du contentieux de la Cour des comptes, anonymisés, sont publiés en texte intégral sur le site internet de la Cour des comptes, le jour même de leur prononcé, où ils sont accompagnés d'un communiqué de presse qui les présente.

Le site Légifrance publie ces mêmes arrêts après un délai de quelques jours.

Le compte LinkedIn « activité contentieuse des juridictions financières », affilié à celui de la Cour des comptes, signale par des posts les arrêts le jour même de leur prononcé. Il est possible de s'abonner gratuitement pour être tenu au courant des arrêts récemment publiés et plus généralement de l'actualité du régime de responsabilité des gestionnaires publics (près de 4 900 inscrits à la date de parution de ce rapport).

Les arrêts les plus représentatifs sont sélectionnés pour figurer sous forme d'extraits pertinents au recueil annuel de jurisprudence des juridictions financières, où ils sont assortis d'un résumé et d'un commentaire. Ce recueil, publié annuellement, existe au format papier ; il est également accessible au format PDF sur le site internet de la Cour des comptes (éditions disponibles : de 2006 à 2025). Il est assorti de tables pluriannuelles depuis cette année.

Dès publication du recueil de jurisprudence, Légifrance met en ligne les résumés et les commentaires, en plus des textes intégraux des arrêts, qui y figurent déjà.

Le présent rapport comporte une revue de jurisprudence synthétique de l'année écoulée.

Les arrêts de la Cour d'appel financière et de la chambre du contentieux sont largement cités et commentés par la doctrine dans des monographies et des revues juridiques spécialisées, ou par des professionnels du droit sur leurs sites internet ou leurs « blogs ».

1. Infractions sur lesquelles le juge a statué en 2025

1.1. En première instance

En 2025, la Cour des comptes a rendu 18 arrêts sous l'empire du régime de la responsabilité financière des gestionnaires publics issu de l'ordonnance du 23 mars 2022 (contre 14 en 2024 et cinq en 2023, qui était une année de transition)[59]. La rapidité de la mise en extinction de l'ancien contentieux de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, voulue par les auteurs de cette réforme, s'est confirmée : seule une espèce relevant du régime précédent a été jugée en 2025.

Dans ces 19 arrêts, la Cour des comptes a été amenée à se prononcer sur sept des dix infractions prévues au code des juridictions financières (CJF), un même arrêt pouvant statuer sur plusieurs griefs :

- violation des règles d'exécution et de gestion (sept cas) ;
- engagement de dépense sans pouvoir ni délégation (cinq cas) ;
- avantage injustifié (quatre cas) ;
- non-production des comptes (trois cas).
  - inexécution d'une décision de justice (trois cas) ;
  - gestion de fait (trois cas) ;
  - condamnation à une astreinte (un cas).

En 2025, la Cour des comptes a prononcé 22 amendes allant de 2 000 € à 14 000 €, pour un montant total de 81 000 € (contre 86 000 € l'an passé), soit une moyenne unitaire d'environ 3 750 €. Elle a également accordé 11 relaxes (dont quatre dans une même affaire) et 2 dispenses de peine. Elle a statué sur une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), qu'elle a décidé de ne pas transmettre au Conseil d'État.

59. Un arrêt a en outre été rendu, en 2025, sur le fondement des anciennes procédures.

1.2. En appel

La Cour d'appel financière a rendu en 2025 un arrêt sur une QPC et six arrêts au fond, où elle s'est prononcée sur les infractions suivantes :

- violation des règles d'exécution et de gestion (trois cas) ;
- avantage injustifié (deux cas) ;
- non-production des comptes (un cas).

En outre, deux des arrêts rendus par la CAF en 2026 à la date de publication de ce rapport concernent des arrêts de 2025 de la chambre du contentieux. Il est apparu nécessaire de les prendre en compte dans les développements qui suivent.

2. Caractérisation des infractions : des précisions jurisprudentielles

2.1. Violation des règles d'exécution et de gestion

La Cour des comptes et la CAF ont continué à définir les contours de cette infraction « générique » de l'article L. 131-9 du CJF, qui a succédé à l'ancien article L. 313-4, mais plus contraignante à caractériser : le juge doit désormais établir l'existence tant d'une faute grave que d'un préjudice financier significatif. Les décisions rendues en 2025, sous le contrôle du juge d'appel, confirment largement la jurisprudence antérieure, tout en la précisant.

a) Les règles enfreintes

Les règles d'exécution ou de gestion susceptibles d'avoir été enfreintes sont variées : il peut s'agir de textes généraux budgétaires ou financiers comme le décret relatif à la gestion budgétaire et comptable du 7 novembre 2012 (C. comptes, Commune d'Éguilles, 13 mai 2025, Rec. p. 20 confirmé en appel sur ce point par CAF, 15 décembre 2025[60] ; C. comptes, Établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD), 1er juillet 2025, Rec. p. 32) et des obligations qui en découlent en vertu de la jurisprudence (CAF, Marana-Golo, 11 mars 2026, n° 2026-03). Les textes peuvent être spécifiques à l'organisme, ceci incluant les notes internes (C. comptes, ECPAD précité ; C. comptes, Office de tourisme de Biarritz, 21 novembre 2025, Rec. p. 60). Les obligations méconnues peuvent aussi être celles d'un corpus prévoyant des autorisations ou des interdictions comme le code de l'environnement (C. comptes, Chambre départementale d'agriculture [CDA] de Lot-et-Garonne, 14 novembre 2025, Rec. p. 50, qui fait l'objet d'un appel) ou le code du domaine de l'État (CAF, AgroParisTech/DNID/vente du mobilier du château de Grignon, 7 octobre 2025, Rec. p. 97).

En revanche, les règles enfreintes doivent être normatives ; en sont exclues, par exemple, les recommandations. On ne peut pas davantage reprocher à un gestionnaire public d'avoir méconnu un texte, qui, bien que normatif, ne s'imposait pas à lui dans ses fonctions (CAF, Communauté de communes de Marana-Golo, 11 mars 2026, précité).

b) La gravité de la faute

L'infraction aux règles doit constituer une faute grave. Plusieurs critères sont retenus par le juge. La gravité peut découler du caractère essentiel des règles enfreintes, par exemple l'inaliénabilité des biens du domaine public (CAF, arrêt AgroParisTech/DNID/vente du mobilier du château de Grignon précité), le principe de spécialité des établissements publics (C. comptes, CDA de Lot-et-Garonne précité), ou le régime tarifaire des prestations fournies par l'organisme (C. comptes, Office de tourisme de Biarritz précité). Elle peut aussi résulter de l'enjeu financier lié aux infractions (CAF, département de l'Eure, 6 février 2025, Rec. p. 85), tout particulièrement lorsque le gestionnaire se désintéresse de dossiers à fort enjeu (C. comptes, arrêt ECPAD). La réitération des pratiques peut elle aussi permettre de caractériser la gravité du manquement (C. comptes, ECPAD ; CAF, Communauté de communes de Marana-Golo), surtout lorsque des mises en demeure de régulariser (C. comptes, CDA de Lot-et-Garonne) ou même de simples alertes (CAF, Communauté de communes de Marana-Golo) n'ont pas été suivies d'effet.

En revanche, dans un cas où il était permis d'hésiter sur le droit positif (ici quant au droit régissant l'octroi d'une prime particulière), c'est cette incertitude qui a conduit le juge à considérer, en l'espèce, que la gravité de la faute n'était pas établie, et donc à écarter le grief (arrêt précité C. comptes, Office de tourisme de Biarritz).

60. Cet arrêt fait l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État.

c) *Le préjudice financier*

La jurisprudence de 2025 confirme que le préjudice doit en toute hypothèse être non seulement certain, mais évaluable, au moins dans son ordre de grandeur. En matière de recouvrement de créances, la CAF a notamment écarté un préjudice de trésorerie (des créances finalement recouvrées, mais tardivement), distinct du préjudice de créances perdues faute de diligences adéquates. Ce préjudice n'était en l'espèce ni établi, ni *a fortiori* évaluable (CAF, Communauté de communes de Marana-Golo).

Le préjudice s'évalue pour chacune des personnes concernées, afin de caractériser ou non les infractions commises par chacune d'elles. Lorsque plusieurs personnes sont à l'origine du même préjudice, celui-ci ne se divise pas : la totalité est alors imputée à chacun (CAF, Département de l'Eure, 6 février 2025, précité, confirmant l'arrêt de première instance ; CAF, Communauté de communes de Marana-Golo).

S'agissant du caractère significatif ou non du préjudice au regard du budget de l'entité, le juge dispose d'une assez large appréciation dans le choix de la référence : il rapproche le préjudice des éléments financiers de l'organisme qu'il juge pertinents, et ceci que l'entité dispose ou non d'un « budget » au sens strict : un préjudice a ainsi pu être rapporté aussi bien au budget total d'un département qu'aux seules dépenses d'investissement, sans exclure, pour peu que la contradiction ait joué sur ce point, des éléments financiers plus détaillés par service ou par nature (CAF, Département de l'Eure). De la même manière, le préjudice en investissement a pu être rapproché du budget d'une commune aussi bien que de ses seules dépenses d'investissement (C. comptes, commune d'Éguilles précité, confirmé en appel sur ce point par CAF, 15 décembre 2025). Par ailleurs, des pénalités non appliquées ont pu être comparées au chiffre d'affaires de l'organisme (C. comptes, ECPAD) ; des remises irrégulières ont été mises en regard de tout ou partie des recettes d'exploitation (C. comptes, Office de tourisme de Biarritz). Enfin, dans le cas de créances non recouvrées de la régie d'eau d'un EPCI, c'est le montant des titres émis pour cette seule régie lors de la dernière année sous revue qui a servi de référence (CAF, Communauté de communes de Marana-Golo).

Pas plus qu'en 2023 et 2024, ni la Cour des comptes, ni la CAF ne se sont hasardées à définir un seuil ou un ratio dont le franchissement emporterait *ipso facto* la preuve du caractère significatif du préjudice. L'appréciation se fait au cas par cas.

2.2. Engagement de dépenses sans pouvoir ni délégation

Cette infraction, qui existait sous l'empire de la CDBF (ancien article L. 313-3), a été poursuivie à de multiples reprises au titre du 3° du nouvel article L. 131-13. Ont été ainsi sanctionnés en 2025 : le non-respect de l'aval du conseil d'administration sur une délégation de signature consentie par la présidente (C. comptes, Fondation assistance aux animaux, 8 janvier 2025, Rec. p. 11), l'engagement de dépenses par un directeur d'association en l'absence de délégation du président (C. comptes, Association Laval Mayenne Technologie, 22 juillet 2025, Rec. p. 37), l'engagement de dépenses, par un directeur général des services, au-delà du plafond de la délégation consentie par le maire (C. comptes, Commune de Provin, 22 juillet 2025, Rec. p. 39) ; l'engagement de la quasi-totalité des dépenses d'une régie en l'absence de toute délégation du conseil d'administration (C. comptes, Régie Golfe du Morbihan Vannes Tourisme, 2 septembre 2025, Rec. p. 42) ou celles du directeur d'un office de tourisme sans délégation du conseil de direction (C. comptes, Office de tourisme de Biarritz, 21 novembre 2025). Dans sa décision relative à l'association Laval Mayenne Technologie, la Cour des comptes a eu l'occasion de préciser la notion d'engagement de dépenses au sein des personnes morales de droit privé, en retenant une définition proche de celle du droit de la comptabilité publique.

2.3. Avantage injustifié

Auparavant sanctionnée par l'article L. 313-6 du CJF, cette infraction a été étendue à l'avantage accordé à soi-même par l'article L. 131-12. Toutefois cet article a ajouté une condition nouvelle pour la caractérisation de l'infraction, celle d'avoir agi par intérêt personnel direct ou indirect.

Les débats ont porté sur la consistance de cette notion, à l'occasion de deux affaires dans lesquelles un maire et un président d'agglomération avaient requis le comptable public de payer des primes de treizième mois à leur personnel. À l'invitation

du ministère public, les premiers juges avaient estimé l'infraction constituée ; en revanche, le juge d'appel a relaxé les intéressés (CAF, Commune de Richwiller, 20 juin 2025, Rec. p. 94 ; Saint-Louis Agglomération, 12 décembre 2025, n° 2025-06). En effet, dans les deux cas, et alors même que les autres éléments constitutifs de l'infraction étaient établis, il n'a pu être démontré en appel que les justiciables avaient agi par intérêt personnel : en particulier, l'intérêt personnel du gestionnaire ne peut se déduire de son seul manquement à ses obligations, ni du fait qu'un objectif d'intérêt général aurait été méconnu, ni du fait d'avoir voulu éviter un conflit social.

La même solution de relaxe a ensuite été adoptée par le premier juge (C. comptes, Commune d'Echirolles, 12 décembre 2025, n° S-2025-1836).

Cependant, la jurisprudence issue d'espèces précédemment jugées n'est pas invalidée : lorsqu'il est prouvé que des liens particuliers existaient entre le décideur et le bénéficiaire (C. comptes, Département de la Haute-Saône, 3 mai 2024, Rec. p. 29), l'intérêt personnel est constitué, pour peu toutefois que celui-ci soit « suffisant » pour caractériser l'infraction (C. comptes, ECPAD, 1er juillet 2025). Il en a été ainsi, s'agissant d'une chambre d'agriculture : la Cour des comptes a considéré que l'intérêt personnel direct de l'ancien président de cet établissement public, du trésorier de l'entité prestataire de la chambre entre 2020 et 2022 pour des achats d'animaux, également membre du bureau de la chambre, et des deux anciens vice-présidents de l'organisme consulaire, était caractérisé par le fait qu'ils appartenaient au même syndicat agricole et qu'ils étaient unis autour d'intérêts et d'objectifs communs (C. comptes, CDA de Lot-et-Garonne). Il en va *a fortiori* de même si des liens de famille existent entre l'auteur et le bénéficiaire de la décision litigieuse, par exemple à l'occasion d'un recrutement irrégulier, mais de telles pratiques ne seront réprimées que si elles ont procuré à ce dernier un avantage injustifié (même décision).

2.4. Non-production des comptes

Le défaut de production des comptes n'était pas sanctionné par une disposition spécifique sous le régime antérieur relevant de la CDBF ; de telles irrégularités pouvaient cependant être poursuivies sous le coup de l'infraction générique de l'article L. 313-4, avant de l'être selon l'incrimination désormais autonome du 1° du L. 131-13 dans le régime de responsabilité financière des gestionnaires publics.

La non-production des comptes présente des aspect variés.

La Cour d'appel financière a confirmé qu'il revenait au comptable d'établir des comptes complets ; dans une affaire, elle a toutefois atténué l'amende prononcée à son encontre, au motif qu'il ne pouvait être reproché à l'agent comptable, mis en cause en cette seule qualité, de n'avoir pas soumis le compte au conseil d'administration, cette responsabilité relevant du seul ordonnateur (CAF, Régie Gazélec de Péronne, 16 avril 2025, Rec. p. 91).

L'incomplétude des comptes a été retenue dans une autre affaire, frappée d'appel, au motif que le coût d'un important ouvrage n'était pas inscrit au bilan, que les inventaires étaient incomplets et qu'une provision d'un montant significatif avait été omise (C. comptes, CDA de Lot-et-Garonne,) ; s'agissant de telle anomalies, le juge se reconnaît une appréciation au cas par cas, puisque dans une autre affaire, il n'a retenu à charge que le caractère tardif de la production des comptes, et non les anomalies de ceux-ci, qui ne méconnaissaient pas de manière substantielle les exigences tenant à la qualité des comptes (C. comptes, CDA Loir-et-Cher, 18 décembre 2025, Rec. p. 69 à paraître au Rec.).

Cette incrimination ne vise pas les seuls comptes publics. Le juge d'appel a également validé la solution du premier juge qui avait établi l'infraction, s'agissant d'une caisse d'action sociale, laquelle constitue un organisme de droit privé : des comptes n'avaient pas été validés par l'expert-comptable, les comptes rendus de gestion financière n'avaient été soumis que tardivement à l'assemblée générale, et les comptes eux-mêmes n'avaient été approuvés qu'avec retard (C. comptes, CMCAS de La Réunion, 10 avril 2025, Rec. p. 16 ; CAF, 16 janvier 2026, à paraître au Rec.).

2.5. Gestion de fait

L'infraction de gestion de fait, désormais réprimée par l'article L. 131-15 du CJF, consiste à détenir ou à manier sans titre des deniers publics. En 2025, la

chambre du contentieux a écarté à deux reprises cette qualification.

Dans une première affaire, rendue sous l'empire des dispositions antérieures à l'ordonnance de 2022, elle a estimé que n'étaient pas des deniers publics les sommes versées par des particuliers à une association en vue de construire dans l'enceinte d'un hôpital des logements pour héberger les familles de patients de cet établissement, faute de pièces établissant que les donateurs auraient en fait entendu destiner ces dépenses à l'hôpital et non à l'association (C. comptes, Hôpital de pédiatrie et de rééducation de Bullion, 17 avril 2025). Dans une autre espèce, après avoir rappelé que les produits résultant d'une activité économique privée n'étaient pas des deniers publics, elle a notamment estimé qu'une société d'économie mixte locale dont l'activité principale consistait à traiter et à valoriser des déchets industriels n'agissait pas en tant que service public du fait qu'elle exploitait, en tant qu'activité annexe, un réseau privé de distribution de la chaleur ainsi produite (C. comptes, SEM LIGER, 17 octobre 2025, Rec. p. 46). Le ministère public a formé appel de cet arrêt.

Dans une autre affaire, le caractère public des dépenses (celles d'un établissement public à caractère administratif) ne souffrait aucune contestation ; c'était l'habilitation de la personne ayant procédé au paiement en lieu et place du comptable public qui manquait, celle-ci ayant méconnu la délégation accordée par le comptable public, puis ayant agi en l'absence de délégation. La Cour des comptes a donc déclaré constituée l'infraction de gestion de fait (arrêt précité C. comptes, CDA de Lot-et-Garonne, 14 novembre 2025,). Un appel a été interjeté sur cet arrêt.

2.6. Inexécution d'une décision de justice

La caractérisation de cette infraction, réprimée au 2° de l'article L. 131-14 du CJF, qui existait déjà sous l'empire de l'ancien article L. 313-12, ne pose pas de problème particulier. La Cour des comptes a jugé que si les condamnations pécuniaires prononcées par un juge avaient finalement été payées par la commune, elles l'avaient été plusieurs mois au-delà du délai légal de deux mois, au demeurant rappelé dans la décision de justice (C. comptes, Commune de Morne-à-l'Eau, 8 juillet 2025, n° S-2025-0978). Dans une autre affaire, qui constitue un cas extrême, les sommes n'avaient été mandatées que plusieurs années après le délai réglementaire (C. comptes, Commune de Poindimié, 2 septembre 2025, Rec. p. 44).

Dans un cas, une juridiction judiciaire avait condamné l'établissement, son président et son vice-président à payer solidairement une somme, qui n'a été acquittée qu'avec retard. La chambre du contentieux a estimé l'infraction constituée, y compris dans ce contexte spécifique de solidarité de la condamnation, et a condamné le président, ordonnateur, et le vice-président précité (CDA de Lot-et-Garonne).

2.7. Condamnation à une astreinte

Cette infraction, réprimée par le 1° de l'article L. 131-14 du CJF existait dans le régime CDBF (ancien article L. 313-7). La Cour des comptes a jugé que la simple condamnation de l'administration à une astreinte emportait automatiquement l'infraction pour l'ordonnateur ou l'agent dont l'inaction avait entraîné la condamnation de la collectivité (C. comptes, Commune de Morne-à-l'Eau, 8 juillet 2025, précité).

3. Une garantie constitutionnelle : l'application de la loi répressive la plus douce

Les infractions prévues au code des juridictions financières se prescrivent au bout d'un délai de cinq années (dix ans pour la gestion de fait). Le déféré de ces faits, le réquisitoire, l'ouverture d'une instruction, d'ordonnance de règlement et la décision de renvoi interrompent la prescription (article L. 142-1-3 du CJF). De la sorte, pour quelque temps encore, la chambre du contentieux est le plus souvent saisie de faits antérieurs au 1er janvier 2023, au moment où ceux-ci relevaient de deux autres régimes de responsabilité : celui des infractions sanctionnables par la Cour de discipline budgétaire et financière (cas général) et celui de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics (pour la gestion de fait).

Selon l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « *La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit,*

et légalement appliquée ». Il s'en déduit que la loi répressive nouvelle ne peut s'appliquer à des faits antérieurs à son entrée en vigueur ; qu'en revanche elle doit, lorsqu'elle abroge une incrimination ou prévoit des peines moins sévères que la loi ancienne, s'appliquer aux auteurs d'infractions commises avant son entrée en vigueur.

Lorsqu'il est saisi de faits antérieurs à 2023, le juge financier doit donc rechercher, pour l'appliquer, quelle loi était la plus douce. C'est le principe de la rétroactivité *in mitius*.

D'une façon générale, les plafonds d'amendes, dans la rédaction du CJF issue de l'ordonnance du 23 mars 2022, sont plus faibles que précédemment, et le juge en fait application à l'ensemble des condamnations. De plus, deux des nouvelles infractions prévues par le CJF sont plus difficiles à caractériser que les anciennes. La nouvelle loi est donc *a priori* plus douce. Tel est le cas de l'infraction générique de l'article L. 131-9 (violation des règles d'exécution et de gestion), qui nécessite désormais la caractérisation d'une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif (voir ci-dessus). C'est pourquoi le juge applique systématiquement le nouvel article, en écartant l'ancien article L. 313-4 (C. comptes, ECPAD, 1er juillet 2025 ; Office de tourisme de Biarritz, 21 novembre 2025).

La situation est plus complexe pour l'infraction d'avantage injustifié accordé à autrui prévue par le nouvel article L. 131-12 qui a succédé à l'ancien L. 313-6. L'ancien régime requérait notamment, pour caractériser l'infraction, que l'octroi de l'avantage injustifié ait entraîné un préjudice financier pour l'organisme. Le nouveau régime ne retient plus ce critère et incrimine désormais l'avantage accordé à soi-même (ce qui en fait, à ces deux égards, une loi plus sévère), mais en revanche exige que le gestionnaire ait agi par intérêt personnel direct ou indirect, ce qui en fait une loi plus douce. La CAF a déduit de la rétroactivité *in mitius* que l'infraction ne pouvait, pour les faits antérieurs à 2023, être caractérisée que si l'ensemble des critères prévus à la fois par l'ancien et le nouveau régime étaient réunis, à savoir : avantage injustifié (à autrui), méconnaissance par le gestionnaire de ses obligations, préjudice financier et intérêt personnel (CAF, commune de Richwiller, 20 juin 2025, précité ; CAF, Saint-Louis agglomération, 12 décembre 2025, précité).

En matière de régimes successifs d'incriminations et de sanctions, le juge financier est ainsi fidèle à la ligne protectrice des garanties constitutionnelles des personnes renvoyées, qu'il avait adoptée dès les arrêts de 2023-2024. Il avait alors estimé que l'avantage accordé à soi-même étant une infraction nouvellement créée par l'article L. 131-12, celle-ci ne pouvait s'appliquer rétroactivement à des faits commis sous un régime où elle n'était pas punissable en tant que telle, même si elle pouvait alors constituer un facteur aggravant de l'infraction prévue à l'ancien article L. 313-4 (C. comptes, Société Alpexpo, 11 mai 2023, Rec. p. 17 ; confirmé par CAF, Société Alpexpo, 12 janvier 2024, Rec. p. 111).

4. La prise en compte des circonstances de l'espèce

Selon l'article L. 131-16 du CJF : « *Les amendes sont proportionnées à la gravité des faits reprochés, à l'éventuelle réitération de pratiques prohibées et le cas échéant à l'importance du préjudice causé à l'organisme. Elles sont déterminées individuellement pour chaque personne sanctionnée* ». La juridiction peut accorder une dispense de peine, en vertu de l'article 131-19, alinéa 2, « *lorsqu'il apparaît que le dommage causé est réparé et que le trouble causé par l'infraction a cessé* ».

Pour déterminer les amendes, et le cas échéant dispenser de peine tel ou tel justiciable, le juge examine les circonstances de l'espèce en les classant en général en circonstances aggravantes ou atténuantes de responsabilité.

Parmi les circonstances aggravantes, le juge a par exemple retenu :

- l'ancienneté dans les fonctions (C. comptes, Fondation assistance aux animaux, 8 janvier 2025 ; Commune de Provin, 22 juillet 2025), l'expérience du justiciable (C. comptes, Association Laval Mayenne Technopole, 22 juillet 2025 ; Office de tourisme de Biarritz, 21 novembre 2025) et son niveau de responsabilité (C. comptes, Régie Golfe du Morbihan, 2 septembre 2025) ;
- la répétition des manquements (C. comptes, Commune de Morne-à-l'Eau, 8 juillet 2025 ; Association Laval Mayenne Technopole, 22 juillet 2025 ; Commune de Provin, 22 juillet

2025 ; CAF, Régie Gazélec de Péronne, 16 avril 2025 ; CAF, CMCAS de la Réunion, 16 janvier 2026), *a fortiori* lorsqu'il s'agit de récidive (C. comptes, Commune de Poindimié, 2 septembre 2025) ;

- la gravité des manquements (CAF, Régie Gazélec de Péronne), et en particulier l'illégalité de l'opération d'investissement au regard du droit de l'environnement ainsi que la volonté d'en masquer le coût (C. comptes, CDA de Lot-et-Garonne, 14 novembre 2025) ;
- l'importance de l'enjeu financier (C. comptes, Association Laval Mayenne Technopole ; Régie Golfe du Morbihan) ;
- l'absence de réaction ou le caractère tardif des normalisations ayant fait suite à des alertes (C. comptes, CDA de Loir-et-Cher, 18 décembre 2025 ; CAF, CMCAS de la Réunion, 16 janvier 2026) ;
- le caractère intentionnel des manquements (C. comptes, Commune de Morne-à-l'Eau ; CDA de Lot-et-Garonne) ;
- le bénéfice tiré des faits litigieux (C. comptes, Office de tourisme de Biarritz).

Ont été en revanche pris en compte au titre de circonstances atténuantes :

- les négligences ou l'absence d'appui des autres services parties prenantes (C. comptes, Régie Golfe du Morbihan ; CAF, Commune d'Éguilles, 15 décembre 2025 ; CAF, Communauté de communes de Marana-Golo, 11 mars 2026), tout particulièrement la défaillance des autorités supérieures ou des instances de contrôle (C. comptes, Fondation assistance aux animaux, 8 janvier 2025 ; Association Laval Mayenne Technopole, 22 juillet 2025 ; Commune de Provin, 22 juillet 2025 ; Office de tourisme de Biarritz, 21 novembre 2025) ;
- le caractère ancien des défaillances (C. comptes, Association Laval Mayenne Technopole, 22 juillet 2025 ; CDA de Loir-et-Cher, 18 décembre 2025 ; CAF, AgroParisTech/DNID/vente du mobilier du château de Grignon, 7 octobre 2025 ; CAF, Communauté de communes de Marana-Golo, 11 mars 2026) ;
- le caractère insuffisant des effectifs du service concerné (CAF, Commune d'Éguilles, 15 décembre 2025 ; CAF, Communauté de communes de Marana-Golo, 11 mars 2026) ;
- la lourdeur des tâches confiées par ailleurs au gestionnaire (CAF, Département de l'Eure, 6 février 2025) surtout en présence de tâches prioritaires (C. comptes, ECPAD, 1er juillet 2025) ;
- l'absence de compétences particulières de l'intéressé (CAF, AgroParisTech/DNID/vente du mobilier du château de Grignon, 7 octobre 2025), étant entendu qu'il ne saurait s'en prévaloir lorsqu'il est sorti de ses attributions alors que les fonctions qui lui étaient confiées auraient dû le conduire à acquérir les connaissances indispensables à leur bon exercice (C. comptes Association Laval Mayenne Technopole, 22 juillet 2025) ;
- les absences pour maladie de l'intéressé (CAF, AgroParisTech/DNID/vente du mobilier du château de Grignon, 7 octobre 2025) ;
- les déficiences du matériel ou son indisponibilité (CAF, Département de l'Eure, 6 février 2025 ; C. comptes 18 décembre 2025, CDA de Loir-et-Cher ; CAF, Communauté de communes de Marana-Golo, 11 mars 2026) ;
- le fait que l'organisme ait été victime d'une escroquerie sophistiquée (CAF, Département de l'Eure, 6 février 2025).

5. Suites données aux questions prioritaires de constitutionnalité (QPC)

5.1. Sur le droit de se taire

À l'occasion de l'affaire précitée Commune de Richwiller, une QPC avait été soulevée avant l'audience publique de première instance. Elle visait notamment à faire constater l'inconstitutionnalité de certains articles législatifs du code des juridictions financières, en ce qu'ils ne prévoient pas que le droit de se taire soit notifié aux personnes mises en cause devant la Cour des comptes. Celle-ci a dit n'y avoir lieu à transmettre cette QPC au Conseil d'État.

Ce refus de transmission a été frappé d'appel. Par arrêt du 13 février 2025, la Cour d'appel financière a confirmé la décision des premiers juges, en lui substituant toutefois des motifs différents : d'une part, la Cour d'appel financière a relevé que les articles contestés avaient un objet distinct de celui des questions par lesquelles une personne mise en cause est interrogée sur des faits susceptibles de lui

être reprochés ; d'autre part et en tout état de cause, la CAF a rappelé que des dispositions législatives ne pouvaient être contestées par la voie d'une QPC au motif qu'elles méconnaîtraient des exigences relevant comme dans le cas présent, en vertu des articles 34 et 37 de la Constitution, du domaine réglementaire.

En toute hypothèse, le droit de se taire est rappelé aux points-clés de la procédure, notamment aux auditions et à l'ouverture des audiences publiques, en première instance comme en appel.

5.2. Sur les plafonds des amendes

Une question prioritaire de constitutionnalité soulevée à l'occasion du contentieux relatif à la CDA de Loir-et-Cher a prospéré : la QPC a été transmise au Conseil d'État, qui l'a, à son tour, transmise au Conseil constitutionnel. Par décision n° 2025-1148 QPC, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution l'article L. 131-17 du code des juridictions financières relatif au plafond des amendes susceptibles d'être infligées aux justiciables ne percevant pas une rémunération ayant le caractère d'un traitement ou d'un salaire, dans la mesure où ceux-ci, à la différence des autres justiciables visés à l'article L. 131-16, ne voyaient pas pris en compte, pour ce plafond, leurs capacités financières. Ce dispositif méconnaissait donc le principe d'égalité et l'article L. 131-17 s'est trouvé sorti de l'ordre juridique.

Cette abrogation ayant été prononcée avec effet immédiat, la Cour des comptes en a déduit, dans la même affaire, que le plafond mentionné à l'article L. 131-16 était d'application générale et s'appliquait désormais à tous les justiciables (C. comptes, 18 décembre 2025, CDA de Lot-et-Garonne).

Quelques mois plus tard, le législateur est intervenu pour unifier et mettre à jour le dispositif. La loi de finances initiale pour 2026 (n° 2026-103 du 19 février 2026) a modifié l'article L. 131-16 du CJF. Désormais les plafonds des amendes prononcées par le juge financier sont fixés, pour tous les justiciables, en référence à l'indice brut spécifique le plus élevé mentionné à l'annexe 3 du décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 modifié (selon le cas, un mois ou six mois du traitement indiciaire brut correspondant). Il est à noter que cette modification a entraîné une baisse très significative du plafond des amendes.

6. Mise en œuvre des techniques d'appel par la Cour d'appel financière

Les requêtes en appel formées contre les arrêts de la chambre du contentieux, qu'elles émanent du ministère public ou des personnes renvoyées, présentent des conclusions en général résumées à la fin de la requête et qui contiennent les demandes des appelants. Ces conclusions ne sont recevables que si elles sont dirigées contre le dispositif, c'est-à-dire les articles introduits en fin du jugement par le verbe « décide ». Sont irrecevables par conséquent les conclusions dirigées contre les seuls motifs de l'arrêt de première instance (Commune de Richwiller, 20 juin 2025 ; AgroParisTech/DNID/vente du mobilier du château de Grignon, 7 octobre 2025).

Les appels formés dans le délai réglementaire (deux, trois ou quatre mois selon que les personnes sont domiciliées respectivement en métropole, en outre-mer ou à l'étranger) sont dits « appels principaux » lorsqu'il est nécessaire de les distinguer des « appels incidents » formés par une partie intéressée qui n'aurait pas fait appel en l'absence de l'appel principal. Ces appels incidents, qui doivent se limiter aux points contestés par l'appelant principal, peuvent être formés à tout moment de la procédure, en l'état actuel du code des juridictions financières (Régie Gazélec de Péronne, 16 avril 2025). Un appel incident présenté alors que le délai d'appel n'est pas expiré pour la partie qui le présente doit cependant être considéré comme un appel principal. Les conditions restrictives de recevabilité de l'appel incident ne lui sont dès lors pas applicables. Si, le plus souvent, l'appel incident tend au rejet des conclusions de l'appel principal, la CAF a jugé recevable un appel incident du ministère public qui, comme l'appel principal de la justiciable, concluait à l'allègement de sa peine (arrêt précité AgroParisTech/DNID/vente du mobilier du château de Grignon) comme le demandait l'appelante subsidiairement à son annulation.

Les requêtes attaquent le dispositif de l'arrêt de première instance en présentant des moyens, de droit ou de fait, qui sont autant de critiques visant à réformer la décision du premier juge. Les appelants peuvent contester aussi bien la régularité externe de l'arrêt (par exemple un vice de procédure ou un défaut de motivation) que le bien-fondé de la solution apportée (par exemple, contestation de

l'existence même des faits reprochés, ou erreur sur leur qualification juridique).

Le juge d'appel ne se prononce pas au-delà de ce que les appelants lui demandent : on dit qu'il ne statue pas *ultra petita*. Cette règle connait une exception : lorsqu'il identifie lui-même un moyen d'ordre public, tenant à une irrégularité particulièrement grave (par exemple un défaut d'impartialité de la formation de jugement), le juge d'appel doit s'en saisir de sa propre initiative. Les autres moyens d'irrégularité ne sont pas à soulever d'office : par exemple, la CAF a jugé que le fait que l'arrêt de première instance n'avait pas répondu à certains des moyens soulevés par le ministère public n'était pas un moyen d'ordre public (arrêt précité Régie Gazélec de Péronne).

Lorsque le juge d'appel fait droit à un moyen de forme qui révèle une irrégularité externe significative, telle une insuffisance de motivation, il annule cet arrêt, partiellement ou totalement. Il a ensuite le choix : soit il renvoie l'affaire au premier juge ; soit, si le dossier est en l'état, il la rejuge lui-même, en prenant en compte non seulement les moyens d'appel, mais aussi les éléments du dossier de première instance : on dit alors qu'il « évoque » l'affaire (Communauté de communes de Marana-Golo, 11 mars 2026).

Lorsqu'il n'annule pas l'arrêt pour des moyens de régularité externe, le juge d'appel examine les moyens de fond. S'il n'accueille aucun moyen, qu'il doit examiner un à un, la requête est rejetée (Société Alpexpo, 12 janvier 2024 ; Département de l'Eure, 6 février 2025 ; CMCAS de La Réunion, 16 janvier 2026). Si, au contraire, il retient au moins l'un de ces moyens, l'arrêt est « infirmé » en totalité ou en partie. Le juge d'appel substitue alors sa solution à celle du premier juge, ce qui peut le conduire à relaxer la personne renvoyée (arrêt précité Commune de Richwiller ; Saint-Louis Agglomération, 12 décembre 2025), à atténuer l'amende (arrêt précité Régie Gazélec de Péronne ; Commune d'Éguilles[61], 15 décembre 2025) ou au contraire à l'aggraver (aucun arrêt en ce sens à cette date). À cet égard, il est à noter que lorsque le juge est saisi par un justiciable, et que le parquet ne forme pas appel, un principe général du droit veut que le juge d'appel n'aggrave pas la situation du requérant.

61. Cet arrêt d'appel fait actuellement l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État.

02.

Bilan des transmissions adressées à l’autorité judiciaire

02. Bilan des transmissions adressées à l'autorité judiciaire

Les juridictions financières sont susceptibles, par l'entremise du Ministère public, de saisir l'autorité judiciaire lorsqu'à l'occasion de leurs contrôles, elles découvrent des « *faits de nature à motiver l'ouverture d'une procédure judiciaire* »[62].

Comme pour les déférés, elles le font, après avoir recueilli l'avis du Ministère public, à l'issue d'une décision prise collégialement en délibéré, en application des dispositions prévues au 3ème alinéa de l'article L. 111-1 du code des juridictions financières (CJF), pour la Cour des comptes, et au 2ème alinéa de l'article L. 211- 1 de ce code pour les chambres régionales des comptes (CRC)[63].

Dans des cas plus rares, notamment en cas de risque de prescription des faits, l'autorité judiciaire est saisie à l'initiative seule du Ministère public en application des dispositions prévues au 2ème alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale.

Une bonne articulation entre juridictions judiciaires et financières est essentielle et doit permettre d'assurer la réponse répressive la plus pertinente, la plus efficace et la plus adaptée à la nature des manquements constatés et à leurs conséquences.

Les ministères publics près les juridictions financières jouent dans ce cadre un rôle essentiel dans le dialogue indispensable entre les deux ordres de juridictions. Ce dialogue est encadré par diverses dispositions du code des juridictions financières détaillées dans une instruction du Parquet général près la Cour des comptes en date du 7 mars 2024 adressée à l'ensemble des procureurs financiers près les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) et qui fait largement écho à une circulaire du Garde des sceaux du 29 juin 2023 sur les relations entre l'autorité judiciaire et les juridictions financières.

Cette instruction comme cette circulaire invitent notamment à une intensification des relations entre les ministères publics respectifs de chaque ordre de juridictions.

Concrètement, indépendamment des données statistiques figurant ci-après, cette intensification s'est notamment traduite en 2025 par un nombre important de réunions dites inter-juridictionnelles (8) entre CRTC et juridictions judiciaires, en présence de la Procureure générale près la Cour des comptes et de représentants de la direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) du ministère de la justice. Outre des retours d'expérience, ces réunions sont aussi l'occasion de sensibiliser les procureurs de la République au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics (RFGP) et à leur qualité d'autorité de déféré, ou encore à leur faculté de signaler aux juridictions financières des faits susceptibles de venir compléter leur programme de contrôle.

Pour la troisième année consécutive, le nombre de transmissions pénales adressées à l'autorité judiciaire par les juridictions financières (Cour des comptes et chambres régionales et territoriales des comptes), et majoritairement par les CRTC, est en augmentation.

Tableau n°5 – Transmissions pénales de la Cour des comptes

Année	Nombre de transmissions
2022	2
2023	5
2024	4
2025	3

Source : Ministère public

62. CJF, art. L. 111-1 et L. 211-1.
63. Il existe en outre des règles similaires pour les chambres territoriales des comptes.

Tableau n°6 – Transmissions pénales des CRTC entre 2022 et 2025

CRTC	2022	2023	2024	2025
Auvergne-Rhône-Alpes	7	10	8	10
Bourgogne, Franche-Comté	2	3	3	3
Bretagne	2	3	1	0
Centre-Val de Loire	-	-	2	3
Corse	2	2	3	3
Grand Est	3	1	2	2
Hauts-de-France	-	8	5	1
Île-de-France, Saint Pierre-et-Miquelon	-	2	3	4
Normandie	2	2	2	2
Nouvelle-Aquitaine	-	4	1	3
Occitanie	7	1	5	5
Pays-de-la-Loire	5	2	2	6
Provence-Alpes-Côte d'Azur	2	6	9	10
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	1	-	4	2
La Réunion, Mayotte	1	6	8	7
Nouvelle-Calédonie	-	-	1	0
Polynésie Française	-	-	2	2
Total général	**34**	**50**	**61**	**63**

Source : Ministère public

Des statistiques sont tenues conjointement par le Parquet général et la DACG du ministère de la justice. En matière de suites données aux transmissions pénales, ces statistiques sont toutefois complexes à établir et doivent donc être davantage lues comme des tendances, en raison notamment de la durée des procédures, en ce compris l'exercice des voies de recours, de potentielles jonctions avec d'autres procédures existantes ou des dessaisissements entre parquets de droit commun et parquets spécialisées (juridictions inter-régionales spécialisées, parquet national financier ou encore parquet européen) dont elles peuvent faire l'objet, ou encore de la qualité et de l'exhaustivité des remontées d'informations.

Il en ressort cependant que ces transmissions concernent à titre principal les collectivités territoriales (43 %), puis les établissements publics (29 %) et les sociétés d'économie mixte (10 %).

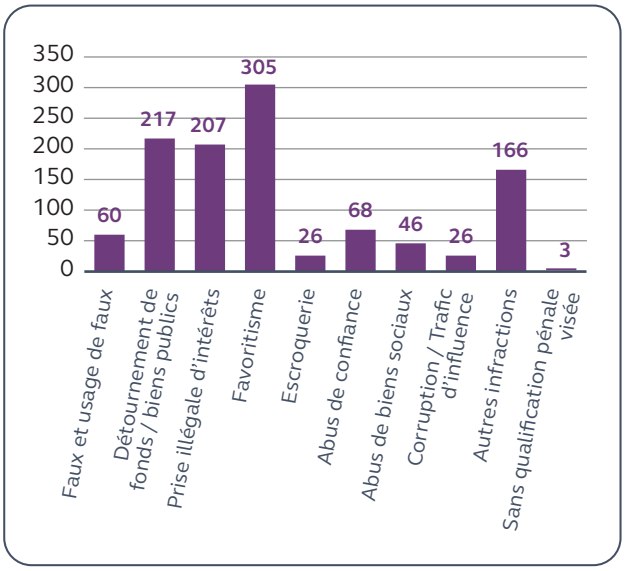
Une première explication à cette prééminence du secteur public local dans les transmissions pénales réside *a priori* dans la justiciabilité limitée des élus locaux devant la Cour des comptes.

Ainsi, indépendamment de tout critère de gravité dans les manquements, des infractions qui auraient pu être poursuivies devant la Cour des comptes ne peuvent trouver d'autre issue, si elles concernent des élus locaux, que devant l'autorité judiciaire, si les faits sont également susceptibles d'une qualification pénale.

Par ailleurs, en matière de marchés publics, la rédaction des articles L. 131-9 et L. 131-12 du CJF, issue de l'ordonnance du 23 mars 2022, introduit un degré de complexité supplémentaire en matière de poursuite dans le cadre de la RFGP des irrégularités dans la formalisation des achats publics, en exigeant, pour l'infraction prévue à l'article L. 131-9, l'existence d'un préjudice financier significatif ou, pour l'article L. 131-12, la démonstration d'un intérêt personnel direct ou indirect de la personne susceptible d'être poursuivie. Ces éléments ne sont pas exigés dans la caractérisation du délit de favoritisme (art. 432-14 du code pénal). La réforme de la RFGP entrée en vigueur en 2023 a conduit ainsi à réexaminer les lignes de partage entre ce qui est soumis à l'autorité judiciaire et ce qui relève du juge financier.

De manière constante, les qualifications pénales les plus couramment visées dans les transmissions pénales effectuées par les juridictions financières sur la période 2015-2025 relèvent des atteintes à la probité : favoritisme, détournement de fonds publics et prise illégale d'intérêts.

Infractions pénales visées dans les transmissions pénales des juridictions financières (nombre cumulé) 2015-2026



Source : Ministère public près la Cour des comptes

S'agissant des suites données aux transmissions et sous réserve de l'exhaustivité des remontées d'information en provenance des parquets judiciaires, on peut relever, pour les dossiers transmis depuis 2015, une part très importante d'affaires toujours en cours (75 %) et d'affaires classées sans suite (14 %), la part des condamnations étant de 13 %. Par ailleurs, depuis 2021, les ministères publics près les juridictions financières invitent ces dernières à limiter les saisines conjointes de l'autorité judiciaire et du Parquet général près la Cour des comptes concernant les mêmes personnes et les mêmes faits, et à améliorer la qualité des dossiers transmis à l'autorité judiciaire afin de limiter la part de classements sans suite.

À noter enfin que les juridictions financières, par l'intermédiaire de leur Ministère public, entretiennent également des relations étroites avec les autorités et services chargés d'un pouvoir d'enquête et/ou de sanction qui interviennent dans des domaines spécifiques intéressant les contrôles.

Glossaire des sigles

AFA ..... Agence française anti-corruption

CAF ..... Cour d'appel financière

CCAS ..... Centre communal d'action sociale

CDA ..... Chambre départementale d'agriculture

CDBF ..... Cour de discipline budgétaire et financière

CJF ..... Code des juridictions financières

CPRD ..... Communication portant rappel au droit

CRC ..... Chambres régionales des comptes

CRTC ..... Chambres régionales et territoriales des comptes

DACG ..... Direction des affaires criminelles et des grâces

DDFiP ..... Direction départementale des finances publiques

DNID ..... Direction nationale d'interventions domaniales

DRFiP ..... Direction régionale des finances publiques

EPCI ..... Établissement public de coopération intercommunale

HATVP ..... Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

OR ..... Ordonnance de règlement

QPC ..... Question prioritaire de constitutionnalité

RAL ..... Rappel à la loi

Rec. ..... Recueil de jurisprudence des juridictions financières

RFGP ..... Responsabilité financière des gestionnaires publics

SEM ..... Société d'économie mixte

SPL ..... Société publique locale

SAEM ..... Société anonyme d'économie mixte

La Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.

Article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen

Retrouvez-nous sur
www.ccomptes.fr

Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 1
T 01 42 98 95 00