https://www.observatoire-collectivites.org/spip.php?article199

# Mise à disposition d'agents au profit d'un syndicat : détournement de fonds publics ?

- Jurisprudence -

Date de mise en ligne : mardi 28 septembre 2004

**Copyright © Observatoire Smacl des risques de la vie territoriale - Tous droits réservés**

# C'était une "tradition locale" : le maire, le syndicat ami et les agents mis à disposition ont hérité de cette pratique sans se poser de questions. Il n'en ont pas moins été poursuivis et condamnés pour détournement de fonds publics et recel.

A la suite de la réception d'une lettre anonyme dénonçant des emplois fictifs rémunérés par le budget d'une commune (35000 habitants) de Seine-Maritime, le procureur de la République requiert l'ouverture d'une information des chefs de détournements de fonds publics et recel. Sont poursuivis le maire de la commune, les deux "employés" communaux et l'union locale du syndicat ayant bénéficié des largesses communales. La collectivité se constitue partie civile.

Dans un arrêt rendu le 11 juin 2003, la Cour d'appel de Rouen condamne le maire et les deux syndiqués mais relaxe l'Union locale.

La cour de cassation (28 septembre 2004) confirme la condamnation de l'élu et des "agents" mais annule la relaxe de l'union locale du syndicat estimant que le délit de recel est caractérisé à son encontre.

**Paiement indû**

Pour condamner l'élu, les magistrats relèvent notamment :

– "qu'il n'ignorait pas que la collectivité territoriale, dont il était le maire, réglait les salaires et les charges sociales de ces personnes travaillant au service de l'Union locale et que ces dépenses, auxquelles il avait un pouvoir de mettre un terme en sa qualité d'ordonnateur des dépenses de la commune, étaient étrangères au fonctionnement de celle-ci, étant observé qu'il importe peu qu'il n'ait que fait perdurer une situation préexistante à son arrivée à la tête de la mairie, dès lors qu'il avait connaissance du détournement des sommes" ;

– qu'il "ne peut justifier la prise en charge de ces dépenses par la représentativité du Syndicat sur le plan local et, en finançant au moyen des deniers de la commune dont il était le maire et à des fins étrangères à celle-ci, les charges de fonctionnement du syndicat, il s'est rendu coupable de détournement de fonds publics".

– "en ce qui concerne le règlement des factures d'électricité au profit de l'Union locale s'agissant de dépenses de fonctionnement totalement étrangères à la collectivité territoriale et exclusivement afférentes à une occupation privative de locaux communaux, dont la prise en charge par la municipalité, qui ne peut s'analyser comme l'octroi d'une subvention ne saurait se justifier ni par le caractère public du bâtiment abritant ces locaux occupés à titre privatif ni par la représentativité du syndicat sur le plan local ni par la prise en charge de dépenses identiques ou similaires au profit de syndicats et associations demeurées en dehors de la saisine".

Le maire se pourvoit en cassation en relevant que :

– "le fait pour un agent administratif d'être affecté à l'entretien d'un bâtiment municipal ne caractérise pas le

Copyright © Observatoire Smacl des risques de la vie territoriale

détournement de fonds publics visé à l'article 432-15 du Code pénal, les dépenses engagées par la collectivité n'étant pas étrangères aux fins auxquelles elles sont normalement destinées".

– les deux agents "étaient affectées, selon les propres constatations de l'arrêt, au nettoyage d'un bâtiment municipal mis à la disposition des organisations syndicales de la circonscription, constatation dont il résultait que les dépenses engagées par la commune n'étaient en rien contraires à ses fins et intérêts".

– le conseil municipal "avait systématiquement adopté les comptes administratifs relatant l'affectation des deniers publics, et singulièrement ceux alloués à l'Union locale au titre de l'entretien de ses locaux et de son secrétariat, adoption confirmée a posteriori par une délibération du conseil municipal en date du 14 décembre 2000, ce dont il résultait que les dépenses d'entretien et de secrétariat litigieuses n'étaient pas constitutives d'un détournement de fonds".

– à supposer même qu'il ait été informé de l'affectation effective de l'agent, "il n'en était pas à l'origine et n'avait que fait perdurer une situation préexistante".

– "le fait pour une commune de régler les dépenses d'électricité d'un local communal ne caractérise pas le détournement de fonds publics visé à l'article 432-15 du Code pénal, les dépenses engagées par la collectivité n'étant pas étrangères aux fins auxquelles elles sont normalement destinées" ;

Les magistrats de la Cour de cassation (Cass crim 28 septembre 2004) confirment la condamnation du maire par des attendus sans équivoque :

– "se rend coupable de détournement de fonds publics, le maire, ordonnateur des dépenses de la commune, en application de l'article L. 2122-21 du Code général des collectivités locales, qui donne l'ordre de payer les frais de personnel communal travaillant au seul profit de l'union locale d'un syndicat professionnel et les dépenses d'électricité du siège de cette personne morale, celle-ci fût-elle hébergée dans des locaux communaux" ;

– "il n'importe que le conseil municipal ait approuvé ces dépenses dès lors que, comme en l'espèce, elles sont étrangères au fonctionnement de ladite commune".

**Statut des collaborateurs de cabinet**

Les magistrats de la Cour de cassation approuvent également les premiers juges d'avoir considéré que :

– "que, s'il est exact qu'en application des dispositions de l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 dans ses dispositions résultant de la loi du 13 avril 2000, les collaborateurs ne rendent compte qu'à l'autorité territoriale auprès de laquelle ils sont placés et qui décide des conditions et des modalités d'exécution des services qu'ils accomplissent auprès d'elle, il n'en demeure pas moins qu'en application de l'article 5 du décret du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales, la décision par laquelle un collaborateur de cabinet est recruté, détermine notamment les fonctions exercées par l'intéressé et que cette disposition ne saurait interdire au juge pénal, saisi de poursuites diligentées à l'encontre de l'autorité territoriale et du bénéficiaire du contrat d'engagement au visa des articles 432-15 et 321-1 du Code pénal, de vérifier la réalité de cette activité et de rechercher si cet emploi revêt ou non un caractère fictif et est ou non constitutif des délits de détournement de fonds publics et de recel de ce délit, la rémunération d'un collaborateur sur des crédit votés à cet effet ne pouvant être justifiée que par l'accomplissement d'un travail dans l'intérêt du maire et de la municipalité ;

Copyright © Observatoire Smacl des risques de la vie territoriale

Or les jugent relèvent que les contrats d'engagement incriminés "ne comportent aucune définition du contenu de leurs attributions respectives auxquelles il n'est nullement fait allusion".

Ils remarquent en outre "qu'aucun des deux n'avait un bureau et ne disposait d'un téléphone au sein de la mairie et que ni l'un ni l'autre dans l'annuaire de la ville édité en avril 2000 ne figurait dans la nomenclature des membres du cabinet".

Dès lors, concluent les jugent, "ces derniers, dont l'activité était respectivement celle d'un responsable à temps complet d'un syndicat et d'un parti politique, n'ont en réalité fourni aucun travail effectif comme membre du cabinet du maire".

A l'appui de leur pourvoi, les magistrats de la Cour de cassation relèvent "que la rémunération d'un collaborateur sur des crédits votés à cet effet n'est justifiée que par l'accomplissement d'un travail dans l'intérêt du maire et de la municipalité" et que "l'absence de travail écrit réalisé par eux (...) ne pouvait, à elle seule, suffire à justifier de la commission des infractions poursuivies".

La cour de cassation rejette les moyens et confirme la condamnation des prévenus.

**Recel**

En appel, l'Union locale du syndicat avait été relaxé. Le procureur Général se pourvoit en cassation en relevant que :

– "commet un recel de détournement de fonds publics, le dirigeant d'une organisation syndicale qui bénéficie en connaissance de cause, sans même détenir personnellement les fonds publics, de la prise en charge illicite par une municipalité des frais de personnel et d'entretien de l'organisation qu'il dirige" ;

La Cour de cassation fait sienne la position du Procureur général et renvoie sur ce point l'affaire devant la Cour d'appel de Caen.

*Post-scriptum :*

– "Se rend coupable de détournement de fonds publics, le maire, ordonnateur des dépenses de la commune, en application de l'article L. 2122-21 du Code général des collectivités locales, qui donne l'ordre de payer les frais de personnel communal travaillant au seul profit de l'union locale d'un syndicat professionnel et les dépenses d'électricité du siège de cette personne morale". Peu importe que celle-ci soit hébergée dans des locaux communaux et que "le conseil municipal ait approuvé ces dépenses dès lors que, comme en l'espèce, elles sont étrangères au fonctionnement de ladite commune".

– "La décision par laquelle un collaborateur de cabinet est recruté, détermine notamment les fonctions exercées par l'intéressé. Cette disposition ne saurait interdire au juge pénal de vérifier la réalité de cette activité et de rechercher si cet emploi revêt ou non un caractère fictif et est ou non constitutif des délits de détournement de fonds publics et de recel de ce délit, la rémunération d'un collaborateur sur des crédit votés à cet effet ne pouvant être justifiée que par l'accomplissement d'un travail dans l'intérêt du maire et de la municipalité".

– "Commet un recel de détournement de fonds publics, le dirigeant d'une organisation syndicale qui bénéficie en connaissance de cause, sans même détenir personnellement les fonds publics, de la prise en charge illicite par une municipalité des frais de personnel et d'entretien de l'organisation qu'il dirige".

Copyright © Observatoire Smacl des risques de la vie territoriale