



LE NOUVEAU RÉGIME DE RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE DES GESTIONNAIRES PUBLICS

**CENTRE DE GESTION DE LA FONCTION
PUBLIQUE D'ILLE-ET-VILAINE**

12 JUIN 2024



Yann SIMON

Procureur financier près la CRC Bretagne

Ludovic DUFOUR

Avocat senior, Cabinet Coudray UrbanLaw



**Ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022
relative au régime de responsabilité financière
des gestionnaires publics
(dit RFGP)**

Date d'entrée en vigueur : **1^{er} janvier 2023**



AVANT (jusqu'au 31 décembre 2022)

Deux régimes distincts de responsabilité :

- Le régime de **responsabilité personnelle et pécuniaire** (« la **RPP** ») des comptables publics devant le juge des comptes
- Le régime de responsabilité des « **ordonnateurs** » devant la Cour de discipline budgétaire et financière (**CDBF**)

Loi n°48-1484 du 25 septembre 1948 tendant à sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'Etat et de diverses collectivités et portant création d'une Cour de discipline budgétaire et financière



Le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) des comptables publics devant le juge des comptes

Régime à finalité réparatrice → **comptable public** mis en **débet** pour avoir commis un manquement (en dépenses ou en recettes) ayant causé un préjudice financier à l'organisme



Le régime de responsabilité des « ordonnateurs » devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF)

Régime à finalité répressive → l' « **ordonnateur** » ayant commis une ou plusieurs des infractions prévues par le code des juridictions financières était condamné à une **amende** (+ publication de la décision au Journal officiel)

CDBF (saisie par réquisitoire du Procureur général près la Cour des comptes) en 1^{er} et dernier ressort – Cassation auprès du CE



Le contentieux devant la CDBF demeurerait assez peu connu, le nombre d'affaires traitées chaque année et les sanctions infligées ne contribuant pas à sa notoriété :

Entre 10 et 20 déférés par an dont la moitié par les CRC

En moyenne 7 arrêts rendus par an par la CDBF depuis 2010

(263 arrêts depuis sa création soit de l'ordre de 3,5 arrêts/an)

Montant moyen de l'amende infligée : de l'ordre de 1 500 à 2 000 €



APRÈS (à compter du 1^{er} janvier 2023)

Un régime (unifié) de responsabilité
financière des gestionnaires publics
(ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022)



L'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 :

- Abroge le régime de RPP des comptables publics (sans supprimer pour autant le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables) ;
- Refond, **en l'assouplissant**, le régime antérieurement en vigueur devant la CDBF et l'étend implicitement à l'ensemble des gestionnaires publics, y compris aux comptables publics.



Le « nouveau » régime de RFGP est donc de nature répressive (et non réparatrice)

Régime répressif = la personne reconnue coupable d'avoir commis des faits constitutifs d'une **infraction financière** est condamnée à une **amende** (+ publication de la décision au Journal officiel).

Elle n'est pas condamnée à indemniser la collectivité de l'éventuel préjudice financier lié à l'infraction commise (dans le cas où les faits constitutifs de l'infraction auraient causé un préjudice).



Montant maximal de l'amende = **6 mois de rémunération annuelle** de la personne faisant l'objet de la sanction.

Assouplissement par rapport au régime CDBF (montant maximal de l'amende = 12 mois de rémunération)

En cas de cumul d'infractions, le montant de l'amende prononcée ne peut excéder le montant de celle encourue au titre de l'infraction passible de la sanction la plus élevée.



JUSTICIABLES

Articles L. 131-1 à L. 131-8 du CJF

(idem CDBF)



La notion de « gestionnaires publics »

Le champ d'application du régime de responsabilité des « gestionnaires publics » correspond à **l'ensemble des personnes physiques** (dirigeants, administrateurs ou agents) exerçant leurs fonctions dans un organisme soumis soit au contrôle de la Cour des comptes, soit au contrôle d'une CRC.

S'agissant plus particulièrement des organismes publics, est justiciable « *tout fonctionnaire ou agent* », sans distinction de grades ou de fonctions.



Comme auparavant devant la CDBF, il ne fait pas de doute que le parquet général dans sa politique de poursuites et la chambre du contentieux se concentreront sur les agents exerçant à un certain niveau hiérarchique.

Pour autant, un des objectifs de la réforme est bien d’embrasser l’ensemble des acteurs de la chaîne de la dépense ou de la recette, il ne faut donc pas exclure la mise en cause d’agents de niveau intermédiaire (ex : Cour des comptes, 10 juillet 2023, n° S-2023-0858) ou voire d’agents de catégorie C (ex : régisseur de recettes ou d’avance).



Cour des comptes, 10 juillet 2023, n° S-2023-0858 :

« Mme A, en sa qualité **d'attachée d'administration hospitalière** chargée des affaires générales, a suivi les dossiers contentieux jusqu'au 15 mai 2022, agissant sous la responsabilité et la surveillance des deux directeurs qui se sont succédé durant la période considérée.

(...) Cependant, en raison des responsabilités inhérentes à son grade et aux fonctions qu'elle exerçait dans l'établissement, Mme A aurait dû, à la réception des jugements du tribunal administratif de 2016 puis de 2018, alerter la direction sur les conséquences prévisibles de l'inaction de l'établissement. »

Amende de 1 000 €



Dispense de sanction en cas de « couverture hiérarchique »

Article L. 131-5 du CJF

Un justiciable n'est passible d'aucune sanction s'il a agi **conformément aux instructions préalables de son supérieur hiérarchique** ou d'une personne habilitée, sauf si l'instruction donnée est manifestement illégale et de nature à compromettre gravement un intérêt public.

Dans ce cas, la responsabilité du supérieur hiérarchique se substitue à la sienne.

(contrairement à l'ancien article L. 313-9, il n'est pas fait référence à un ordre écrit).



Article L. 131-6 du CJF :

«Les justiciables ne sont passibles d'aucune sanction s'ils peuvent exciper :

1° D'un ordre écrit préalable émanant d'une autorité mentionnée aux 1° à 15° de l'article L. 131-2, dès lors que cette autorité a été dûment informée sur l'affaire ;

2° D'une délibération préalable d'un organe délibérant d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales mentionné à l'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales, dès lors que cet organe délibérant a été dûment informé sur l'affaire et que cette délibération présente un lien direct avec celle-ci. »



Les élus locaux

L'immunité des décideurs politiques (gouvernement et élus locaux) a été maintenue : en principe, ils ne sont pas justiciables.

Par exception, les élus locaux sont justiciables de certaines infractions :

- Gestion de fait
- Octroi d'un avantage injustifié à autrui ou soi-même, en cas de réquisition du comptable public
- Défaut ou retard d'exécution d'une décision de justice entraînant une astreinte
- Défaut de paiement d'une condamnation pécuniaire dans le délai légal



INFRACTIONS

Articles L. 131-9 à L. 131-15 du CJF



2 infractions visant à protéger les règles de gestion et les intérêts patrimoniaux

Article L. 131-9 du CJF

Avoir commis, par une infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens de la collectivité, une **faute grave** ayant causé un **préjudice financier significatif**.

Le caractère significatif du préjudice financier est apprécié en tenant compte de son montant au regard du budget de l'entité ou du service relevant de la responsabilité du justiciable.



Conception large des « règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses » :

« Sont au nombre des règles relatives à l'exécution des dépenses ... non seulement celles qui régissent les actes d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement des dépenses, mais également les dispositions législatives ou réglementaires édictant des prescriptions qui ne sont pas détachables d'une procédure d'exécution de dépenses publiques »

CE Section, 7 juillet 1978, Massip, n° 94837



→ Les règles applicables en matière de commande publique, de rémunération (notamment indemnités) ou encore de gestion des biens sont au nombre des règles relatives à l'exécution des dépenses d'un organisme dès lors qu'elles se rattachent à l'engagement juridique fondant la dépense.

Au cœur de cette infraction se trouvera donc souvent la question de la légalité de l'engagement juridique : MP ou DSP passés en violation des règles de la commande publique, octroi de primes irrégulières, cession ou acquisition d'un bien en violation des règles fixées par le CGPPP...



Si les règles d'exécution des dépenses et des recettes sont, le plus souvent, des normes écrites (dispositions législatives ou réglementaires, règlement intérieur, contrat...), il peut aussi s'agir de règles non écrites liées aux obligations incombant à tout responsable : obligation d'organisation et de direction des services, obligation de surveillance et de contrôle, obligation de veiller à la préservation des intérêts patrimoniaux de l'organisme... (= **faute de gestion**)



Article L. 131-10 du CJF

Avoir causé, dans l'exercice des fonctions de direction d'un organisme, quel que soit son statut juridique, dans lesquels les collectivités territoriales, les établissements publics locaux ou les autres organismes relevant de la compétence d'une CRC, détiennent, séparément ou ensemble, **plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants, ou sur lesquels ils exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion, un préjudice financier significatif** à cet organisme, par des agissements manifestement incompatibles avec les intérêts de celui-ci, par des carences graves dans les contrôles ou par des omissions ou négligences répétées dans le rôle de direction.

SEM – SPL – Association transparente ou paramunicipale



4 infractions visant à protéger les règles budgétaires et comptables

Défaut de production des comptes - **L. 131-13-1°**

Engage une dépense, sans respecter les règles de contrôle budgétaire - **L. 131-13-2°**

Engagement irrégulier d'une dépense - **L. 131-13-3°**

Gestion de fait - **L. 131-15**



Aucune de ces 4 infractions n'est subordonnée à l'existence d'un préjudice financier.



La réforme n'a donc pas fait disparaître les infractions purement formelles.



Défaut de production des comptes

Article L. 131-13-1° du CJF

Conception extensive du parquet général de la notion de défaut de production des comptes





Engager une dépense, sans respecter les règles applicables en matière de contrôle budgétaire

Article L. 131-13-2° du CJF

Concerne essentiellement l'Etat et les établissements publics nationaux soumis à des règles de contrôle budgétaire



Engagement irrégulier d'une dépense

Article L. 131-13-3° du CJF

Engager une dépense sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation à cet effet.

Question de la compétence du signataire de **l'engagement juridique** : étendue et régularité de la délégation de signature, caractère exécutoire ?



Comme précédemment devant la CDBF, il est probable que cette infraction sera poursuivie le plus souvent de manière complémentaire aux infractions L. 131-9, L. 131-10 ou L. 131-12.

Elle pourra malgré tout être poursuivie de manière autonome en fonction de circonstances lui conférant un certain degré de gravité (montants des dépenses en cause, récurrence de la pratique, violation des règles de la commande publique...).



Gestion de fait

Article L. 131-15 du CJF

S’immiscer sans titre légal dans les fonctions réservées par la loi au comptable public en maniant ou détenant irrégulièrement des fonds publics (immixtion dans le recouvrement de recettes / extraction irrégulière de deniers publics).



1 infraction visant à sanctionner les comportements indéliques

Octroi d'un avantage injustifié

Article L. 131-12 du CJF

Dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, procurer à **une personne morale, à autrui ou à soi-même**, en méconnaissance de ses obligations et **par intérêt personnel direct ou indirect**, un **avantage injustifié**, pécuniaire ou en nature, ou tenter de procurer un tel avantage.



Infraction à forte coloration pénale

L'intention frauduleuse, liée à la condition tenant au fait d'avoir octroyé l'avantage injustifié « *par intérêt personnel direct ou indirect* », rapproche cette infraction des infractions pénales sanctionnant les atteintes au devoir de probité :

- Concussion - article 432-10 du code pénal ;
- Corruption - article 432-11 ;
- Prise illégale d'intérêt - article 432-12 ;
- Favoritisme - article 432-14 ;
- Détournement de biens ou de fonds – article 432-15.



3 infractions visant à vaincre la résistance **opposée par l'administration**

Inexécution d'une décision de justice – condamnation à une astreinte - Article L. 131-14-1°

Inexécution d'une décision de justice – défaut de paiement d'une somme - Article L. 131-14-2°

Echec à mandatement d'office - Article L. 131-11



PROCEDURE

Articles L. 142-1-1 à L. 142-1-13 du CJF



Autorités de déféré

Régime antérieur (CDBF) :

Chambres de la Cour des comptes ou CRC

Le Procureur de la République

Un créancier (pour une seule infraction)

Nouveau régime (art. L. 142-1-1 du CJF) :

Chambres de la Cour des comptes ou CRC

Le Procureur de la République

Un créancier (pour une seule infraction)

Le Préfet de département

Le DDFiP

Les élus locaux



Déferé par autorité habilitée

Signalement (plate-forme citoyens)



Réquisitoire **Procureur général** (ou classement)



Instruction contentieuse (chambre contentieuse Cour des comptes)



Décision PG de renvoi (ou classement)



Jugement par la Chambre du contentieux de la Cour des comptes



Organisation juridictionnelle

1^{ère} instance : **Cour des comptes** (Chambre du contentieux)

Appel : **Cour d'appel financière**

Cassation : **Conseil d'Etat**