



Réforme du régime de responsabilité des gestionnaires publics

Juillet 2022



POURQUOI RÉFORMER LA RESPONSABILITÉ DES GESTIONNAIRES PUBLICS ?

- Une nécessité identifiée de longue date :
Exposé des motifs du projet de loi portant réforme des juridictions financières de 2009 : « *Une réforme du régime de responsabilité juridictionnelle des gestionnaires, pour en faire un système efficace et effectif, apparaît aujourd’hui plus urgente que jamais.* »
 - Un point structurant du projet stratégique « JF 2025 ».
 - Au cœur du programme « Action publique 2022 » porté par le Gouvernement.
- ➔ Objectif : aboutir à la mise en place d’une justice financière moderne, plus efficace et de nature à renforcer la confiance des citoyens dans l’action publique.**



UNE RÉFORME PAR ORDONNANCE

- Constitution d'un groupe de travail au printemps 2021 réunissant le Conseil d'Etat, la Cour des comptes et le Gouvernement.
- Sur la base des orientations arrêtées par le Premier ministre à l'été 2022, une habilitation à légiférer par ordonnance votée à l'occasion de l'examen de la loi de finances pour 2022 (article 168).
- Un rythme soutenu afin de tenir les délais imposés :
 - Examen du projet d'ordonnance par la section des finances du Conseil d'Etat puis en assemblée générale courant mars
 - Publication de l'ordonnance le 24 mars au *Journal Officiel*
 - Projet de loi de ratification déposé le 28 avril 2022



UN RÉGIME UNIFIÉ DE RESPONSABILITÉ DE NATURE RÉPRESSIVE (1/4)

- **La réforme instaure un régime unifié de responsabilité des ordonnateurs et des comptables, de nature répressive :**
 - Le régime de RPP des comptables est supprimé.
 - Les infractions poursuivies devant la CDBF sont redéfinies.
- ➔ **Le juge financier ne jugera plus les comptes mais les auteurs de fautes financières graves, qu'ils soient ordonnateurs ou comptables publics.**
- Le principe fondamental de séparation des fonctions des ordonnateurs et des comptables est maintenu.
- Le statut de juridiction de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes est préservé.



UN RÉGIME UNIFIÉ DE RESPONSABILITÉ DE NATURE RÉPRESSIVE – LES JUSTICIABLES (2/4)

- **La liste des justiciables** (article L. 131-1 du code des juridictions financières à compter du 1^{er} janvier 2023) **reste la même** que celle actuellement en vigueur devant la CDBF (art. L. 312-1)
- **Ministres et élus locaux sont justiciables en cas de gestion de fait (art. L. 131-3)**
- **Les élus locaux sont également justiciables s'ils commettent les infractions suivantes (art. L. 131-3) :**
 - Ordre de réquisition ayant causé un avantage injustifié à autrui ou à soi-même ;
 - Inexécution d'une décision de justice.
- **La simple exécution des ordres donnés par un supérieur hiérarchique ou une autorité politique ne peut conduire au prononcé de sanctions** (art. L. 131-6 et L. 131-7).
- Possibilité de **signalement** des infractions par les comptables et **non responsabilité en cas de réquisition** régulière de l'ordonnateur (art. L. 131-7).
- Non responsabilité dans le cas de **circonstances exceptionnelles ou constitutives de la force majeure** (art. L. 131-8).



UN RÉGIME UNIFIÉ DE RESPONSABILITÉ DE NATURE RÉPRESSIVE – LES INFRACTIONS (3/4)

- Ne plus sanctionner les manquements formels mais **les comportements fautifs graves**.
- Infraction relative à l'exécution des recettes et des dépenses (art. L. 131-9) :
 - Faute grave ayant causé un préjudice financier significatif ;
 - Le juge appréciera la gravité de la faute et le caractère significatif du préjudice financier. Pour ce dernier, il tiendra compte du montant du préjudice au regard du budget de l'entité ou du service relevant de la responsabilité du justiciable.
- Les infractions **poursuivies dès le premier euro** :
 - Echec à une procédure de mandatement d'office (art. L. 131-11) ;
 - Avantage injustifié à autrui ou à soi-même (art. L. 131-12) ;
 - Non production des comptes, non-respect des règles applicables en matière de contrôle budgétaire, engagement de dépenses sans en avoir le pouvoir (L. 131-13) ;
 - Inexécution d'une décision de justice (L. 131-14) ;
 - Gestion de fait (L. 131-15).



UN RÉGIME UNIFIÉ DE RESPONSABILITÉ DE NATURE RÉPRESSIVE – LES SANCTIONS (4/4)

- **Un dispositif gradué de sanctions** pécuniaires (art. L. 131-16) :
 - Montant maximal d'un mois de rémunération pour les infractions définies à l'article L. 131-13 ;
 - Montant maximal de six mois de rémunération pour les autres infractions.
- Des amendes **individualisées et proportionnées** à la gravité des faits reprochés, à l'éventuelle réitération des pratiques prohibées et, le cas échéant, à l'importance du préjudice causé à l'organisme.
- Suppression du pouvoir de **remise gracieuse** du ministre.



| Régime actuel | | Nouveau régime | |
|---|-----------------------------------|--|--|
| Infraction | Sanction | Infraction | Sanction |
| Infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses : Article L.313-4 du CJF | Entre 150 € et un an de salaire | Infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses : Article L.131-9 - Introduction d'une condition de préjudice financier significatif Faute plus restrictive | Plafond de 6 mois de rémunération Sanction moins répressive |
| Faute de gestion à la direction d'une entreprise publique : Article L.313-7-1 du CJF | Entre 150€ et un an de traitement | Faute de gestion à la direction d'une entreprise publique : Article L.131-10 Infraction identique | Plafond de 6 mois de rémunération Sanction moins répressive |
| Non présente | | Echec à la procédure de mandatement d'office : Article L.131-11 Nouvelle infraction | Plafond de 6 mois de rémunération |
| Octroi d'avantage injustifié à autrui : Article L.313-6 du CJF | Entre 300€ et 2 ans de salaire | Octroi d'avantage injustifié à autrui « <i>par intérêt direct ou indirect</i> » : Article L.131-12 Faute plus restrictive + Octroi d'avantage injustifié à soi-même | Plafond de 6 mois de rémunération Sanction moins répressive. |
| Absence ou retard de production des comptes : Article L.131-5 du CJF | Plafond de 2343 € | Absence de production des comptes : Article L.131-13, 1° Adaptation de l'infraction existante | Plafond de 1 mois de rémunération |

| Régime actuel | | Nouveau régime | |
|---|---|---|--|
| Infraction | Sanction | Infraction | Sanction |
| Engagement de dépense sans respecter les règles de contrôle financier : Article L.313-1 du CJF | Entre 150€ et un an de salaire | Engagement de dépense sans respecter les règles de contrôle budgétaire : Article L.131-13, 2° Modernisation de l'infraction existante | Plafond de 1 mois de rémunération Sanction moins répressive. |
| Engagement de dépense sans en avoir le pouvoir ou sans délégation : Article L.313-3 du CJF | Entre 150€ et un an de salaire | Engagement de dépense sans avoir reçu de délégation à cet effet : Article L.131-13, 3° Infraction identique | Plafond de 1 mois de rémunération |
| Inexécution d'une décision de justice : Article L.313-7 du CJF | Entre 300€ et un an de salaire | Inexécution d'une décision de justice : Article L.131-14 Infraction identique | Plafond de 6 mois de rémunération Sanction moins répressive. |
| Imputation de dépense pour dissimuler un dépassement de crédit : Article L.313-2 du CJF | Entre 150€ et un an de salaire | Infraction non reprise | |
| Obligation de déclaration fiscale à l'administration : Article L.313-5 du CJF | Entre 150€ et un an de salaire | Infraction non reprise | |
| Gestion de fait (immixtion dans les fonctions de comptable public) : Article L.131-11 du CJF Article 60 de la loi de finances pour 1963 pouvant conduire au prononcé d'un débet. | Amende plafonnée au montant des sommes indûment détenues ou maniées | Gestion de fait : Article L.131-15 | Plafond de 6 mois de rémunération |



ORGANISATION JURIDICTIONNELLE (1/3)

- Une chambre de la Cour des comptes, **la chambre du contentieux**, connaîtra de la responsabilité de l'ensemble des gestionnaires publics (art. L. 131-20) :
 - Composée à **parité** de magistrats de la Cour et des chambres régionales des comptes ;
 - Chargée d'**instruire et de juger les affaires**.



ORGANISATION JURIDICTIONNELLE (2/3)

- La liste des **personnes ayant qualité pour déférer au ministère public près la Cour des comptes** des faits susceptibles de constituer des infractions est élargie (art. L. 142-1-1) :
 - Aux préfets ;
 - Aux directeurs régionaux, départementaux ou locaux des finances publiques ;
 - Aux chefs des services d'inspection générale ;
 - Aux commissaires aux comptes des organismes soumis au contrôle de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes.
- **Pouvoir d'auto-saisine du ministère public.**
- **Délai de prescription (art. L. 142-1-3) : 10 ans pour la gestion de fait, 5 ans pour les autres infractions.**

En amont du contentieux, un renforcement du contrôle de régularité dans les chambres pour identifier les faits susceptibles de faire l'objet d'un déferé.

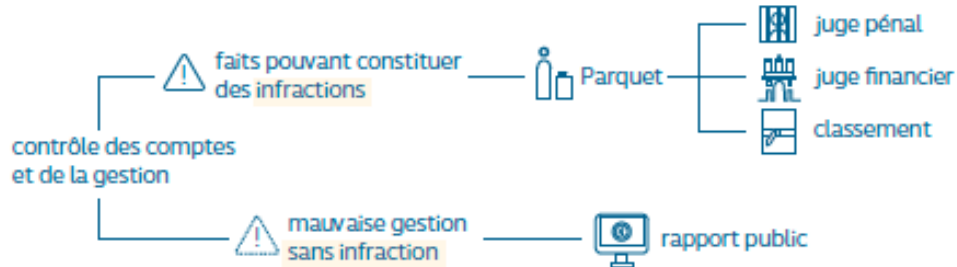


ORGANISATION JURIDICTIONNELLE (3/3)

- Création d'une **Cour d'appel financière, présidée par le Premier président de la Cour des comptes**, et composée de (art. L. 311-2) :
 - Quatre conseillers d'Etat ;
 - Quatre conseillers maîtres à la Cour des comptes ;
 - Deux personnes qualifiées justifiant d'une expérience supérieure à 10 ans dans le domaine de la gestion publique
- Nommés par décret du Premier ministre.
- **L'appel est suspensif.**
- **Le Conseil d'Etat demeure juge de cassation.**

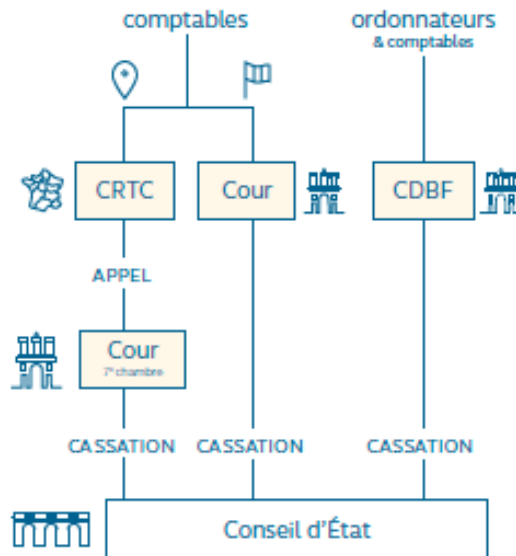
RÉFORME DE LA JUSTICE FINANCIÈRE

DÉROULEMENT ET SUITES DES CONTRÔLES

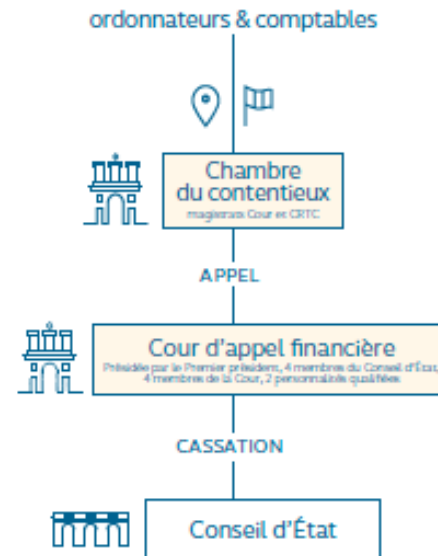


ORGANISATION JURIDICTIONNELLE

AVANT



APRÈS



UN RÉGIME DE RESPONSABILITÉ POUR FAUTE UNIFIÉ



RÈGLES DE PROCÉDURE

- **Une procédure inquisitoriale :**

- Le ministère public engage les poursuites et décide des suites à donner une fois l'instruction close. Il présente ses réquisitions à l'audience ;
- L'instruction est confiée à un magistrat de la chambre du contentieux.

- **Les garanties offertes aux justiciables :**

- Les fonctions d'instruction et de jugement sont incompatibles (art. L. 142-1-10);
- Le magistrat mène l'instruction à charge et à décharge, de façon indépendante (art. L. 142-1-4) ;
- A l'audience, la personne renvoyée ou son avocat a la parole en dernier (art. L. 142-1-7).



APPLICATION DANS LE TEMPS ET DANS L'ESPACE

- **La réforme entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2023.**
- **Les mesures transitoires :**
 - L'ordonnance précise les modalités de transfert des affaires en cours devant le juge des comptes et la CDBF vers la chambre du contentieux.
 - L'application des sanctions suivra les règles de non-rétroactivité de la loi pénale la plus dure et de rétroactivité de la loi pénale la plus douce.
- **Le nouveau régime de responsabilité entre en vigueur, de plein droit, sur l'ensemble du territoire de la République.**
- **Dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, la RPP ne pourra être supprimée que par une loi organique.**



LES PROCHAINS CHANTIERS

- **Les textes :**
 - **Loi organique** pour que la réforme soit pleinement mise en œuvre outre-mer ;
 - **Ratification expresse** de l'ordonnance ;
 - **Décrets d'application** de l'ordonnance (code des juridictions financières, décret « GBCP », dispositions réglementaires diverses relatives à la RPP) ;
 - En interne, **arrêté d'organisation de la Cour et de ses travaux et normes professionnelles.**
- **La transformation de l'organisation des juridictions financières, l'accompagnement et la formation des personnels :**
 - Réorientation de certains métiers ;
 - Formation aux nouveaux enjeux ;
 - Adaptation des outils et systèmes d'information