

LA RESPONSABILITE DES GESTIONNAIRES PUBLICS

Ordonnance n°2022-408 du 23 mars 2022
Décret n°2022-1604 du 22 décembre 2022

I.- Rappel des nouveaux principes de responsabilité.

A.- Une responsabilité quasi pénale :

La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables est supprimée. Les comptables deviennent justiciables de la nouvelle RGP au même titre que les ordonnateurs et leurs services. Les comptables acquièrent un rôle de « lanceur d’alerte » (à peine de voir leur responsabilité engagée).

Près de 110 à 140 affaires en cours déferées à la chambre du contentieux avec une origine majoritaire des chambres régionales des comptes (CRC), mais un fort impact de la plateforme de signalement (1 400 signalements). Les sanctions prononcées sont des amendes, non assurables. Ces sanctions ne sont pas exclusives des responsabilités de droit commun s’appliquant à tous les agents publics, les responsabilités managériale, civile et pénale.

Il faut avoir présent à l’esprit que la RGP ne visant pas à réparer les préjudices subis, la réparation financière de ceux-ci peut être mise en œuvre sur le plan civil. Les comptables de l’État sont toutefois expressément couverts sur ce point par les articles 173-1 à 173-4 du décret n° 2012-1246 du 07 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Cependant, ni les agents comptables d’établissements publics, ni les agents non-comptables des services comptables ou ordonnateurs, ne bénéficient désormais d’une couverture quelconque du risque professionnel qu’ils encourent au titre de l’éventuelle action récursoire visant à leur faire porter la charge du préjudice financier...

B.- Les infractions pouvant donner lieu à déferé et à réquisitoire du parquet :

Les principales infractions ont été rappelées par le président de la Cour des Comptes, Pierre Moscovici, lors de son discours à la cérémonie d’installation de la Cour d’appel financière du 18 juillet 2023. Elles consistent en :

1) Infractions financières génériques

- **infractions aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses** ainsi qu'à la **gestion des biens** (violation des règles de la comptabilité publique / art L131-9 du CJF) ;
- **faute de gestion** applicable aux organismes à caractère industriel et commercial (art L131-10 du CJF).

2) Infractions spécifiques

- **échec à la procédure de mandatement d'office** (art L131-11 du CJF),
- **avantage injustifié** procuré à autrui ou à soi-même par intérêt personnel (art L131-12 du CJF) ;
- **non-respect des règles budgétaires de contrôle budgétaire** (art L131-13 du CJF) ;
- **inexécution d'une décision de justice** conduisant au prononcé d'une astreinte (art L131-14 du CJF) ;
- **gestion de fait** (art L131-15 du CJF).

Des infractions formelles demeurent, comme l'**absence de production des comptes**, le **défaut de qualité de l'ordonnateur**...

II.- Les premières jurisprudences

A.- Les 10 arrêts actuellement rendus par la Cour des comptes :

La 7^{ème} chambre de la Cour des Comptes a rendu, à ce jour, 10 arrêts :

- S-2023-0604 du 14/05/2023 « Société ALPEXPO » qui pose la compétence de la Cour pour le contrôle de tout organisme public, quelque-soit son statut juridique, et précise le champ des justiciables en poursuivant un salarié privé d'un prestataire de service externe à l'organisme.
Les infractions retenues à son encontre sont d'avoir engagé des dépenses sans avoir reçu délégation [1°], octroyé des avantages à autrui et à soi-même [2°] (achats de billets d'avion pour son conjoint ; achat de trajets en train ou taxi à son profit), et d'avoir commis une faute entraînant un préjudice significatif au détriment de la SPL [3°].
- S-2023-0667 du 31/05/2023 « Commune d'Ajaccio » qui rappelle que si les élus sont exclus du champ de la RGP en principe, certaines infractions, en particulier celles définies par l'article L131-4 du Code des juridictions financières (CJF) sont susceptibles de les mettre en cause. Au cas d'espèce un maire élu est renvoyé devant la Cour des comptes.

L'infraction retenue à son encontre est le manquement à l'exécution d'une décision de justice ayant entraîné la condamnation de sa commune à des astreintes.

- S-2023-0858 du 20/06/2023 « Centre hospitalier Sainte-Marie à Marie-Galante » qui porte à nouveau sur les infractions définies par l'article L131-4 du CJF et élargit le champ des justiciables, en particulier à une attachée hospitalière n'ayant pas la qualité d'ordonnateur délégué en sus de deux directeurs ayant la qualité d'ordonnateur.

L'infraction retenue à son encontre consiste en l'absence d'information des directeurs successifs des conséquences de la non-exécution des décisions de justice. Les deux directeurs successifs sont sanctionnés pour l'inexécution d'une décision de justice ayant entraîné la condamnation à des astreintes.

- S-2023-1184 du 20/10/2023 « Régie régionale des transports des Landes » qui porte sur l'infraction d'octroi d'avantage injustifié à autrui ou à soi-même (art L131-12 CJF). Au cas particulier, le directeur de la RRTL a ordonné des remboursements à son profit de frais de repas et de déplacement. Ces frais se sont avérés sans lien avec le service et établis sur des kilométrages erronés.

L'infraction retenue n'a pas été sanctionnée et le Directeur relaxé au motif que la loi nouvelle crée une infraction qui n'existait pas. Il convient de noter que le ministère public ne s'est pas fondé sur l'infraction aux règles d'exécution des recettes et dépenses (art L131-9 du CJF), ce qui a été relevé dans le communiqué de la Cour des comptes. Sur ce fondement, la décision aurait donc pu être différente car fondée sur le fond et non sur la forme.

- S-2024-0715 du 03/05/2024 « Département de l'Eure » qui sanctionne une méconnaissance des règles d'exécution des dépenses. Il s'agit de l'obligation de contrôle des pièces justificatives à la charge de l'ordonnateur comme du comptable. Pour la première fois, le champ des justiciables inclut un cadre de la DGFIP n'ayant pas la qualité de comptable public. L'adjoint du Payeur départemental et le directeur adjoint à la direction des finances du département sont mis en cause dans le cadre d'un affacturage sur accord cadre.

L'infraction retenue à leur encontre est motivée par le non-respect de la liste des pièces justificatives. Le caractère de gravité de la faute est lié par la responsabilité du signataire dont les fonctions propres auraient dû le sensibiliser aux risques (directeur adjoint aux finances, chargé du service « expertise et gestion des risques financiers ») et au montant des mandats en cause. L'appréciation de la significativité de ce montant a tenu compte des seuils de contrôle exhaustif prévu au contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD), ce qui est une nouveauté.

Des circonstances atténuantes ont été cependant retenues : le contexte d'escroquerie en bande organisée pour les deux déférés, la

situation d'intérim pour le directeur adjoint aux finances de la collectivité, et les défaillances d'organisation du poste comptable et en particulier l'absence de contrôle interne...

- S-2024-0723 du 03/05/2024 « Département de la Haute Saône » qui relève la méconnaissance d'obligations légales et réglementaires associée à un avantage injustifié octroyé à autrui (art L131-12 CJF). Le président du département est renvoyé devant la Cour des comptes. Le comptable a fait l'objet d'une réquisition de l'ordonnateur sur les pièces justificatives manquantes.
L'infraction retenue à son encontre est motivée sur le non-respect des procédures et de la réglementation en matière de protocole transactionnel. La réquisition du comptable apporte un élément aggravant la responsabilité de l'ordonnateur (l'attention du président a bien été attirée sur la nécessité d'une délibération préalable de l'assemblée par le comptable public).
- S-2024-0793 du 21/06/2024 « FRANCE MEDIA MONDE » qui relève des infractions relatives au non-respect des règles du contrôle général économique et financier, aux prérogatives du Conseil d'administration, à la méconnaissance des règles d'exécution des recettes et des dépenses, à l'engagement de dépenses sans en avoir le pouvoir ou la délégation, et aux achats réalisés en méconnaissance des règles de la commande publique.
Les auteurs des infractions sont le Directeur général délégué, la Directrice des ressources humaines et le Directeur des environnements numériques. La Présidente directrice générale et le Directeur général délégué ont été relaxés de l'infraction de faute grave de gestion par non-respect des règles de la commande publique en raison de l'impossibilité d'estimer le préjudice financier correspondant de façon probante.
Les infractions retenues sont motivées sur le non-respect des procédures et de la réglementation en matière de contrôle financier, ainsi que l'absence de pouvoir, de délégation et d'habilitation pour engager des dépenses.
- S-2024-0943 du 25/06/2024 « REGIE GAZELEC DE PERONNE » qui relève - dans une structure autonome, dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et à caractère industriel et commercial - des infractions relatives à des signatures de plusieurs contrats en méconnaissance des prérogatives du conseil d'administration par le directeur de la Régie, d'une part, et le défaut de production des comptes par l'agent comptable qui assume également les fonctions de responsable financier et des ressources humaines d'autre part.
Il est à noter sur cette affaire que l'agent comptable avait obtenu une décharge de gestion sur les exercices concernés. Cette décharge de gestion n'a pas été prise en compte par la Cour qui a considéré que « la décharge accordée en application de dispositions abrogées sur la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics est sans effet sur l'imputabilité d'une infraction

qualifiée sur la base de l'article 131-13 1° du CJF en vigueur dans le cadre d'un régime de responsabilité distinct ». A priori, compte tenu du raisonnement suivi par la Cour, si le comptable public avait été mis en cause sur le régime de RPP, la sanction sur la base du nouveau régime de responsabilité.

- S-2024-1006 du 02/07/2024 « OFFICE DE TOURISME DE STRASBOURG ET DE SA REGION » qui relève les infractions relatives à l'engagement irrégulier de dépenses sans avoir reçu d'habilitation par le directeur général de l'association, également agent de la filiale de droit américain de l'OTSR.

C'est l'occasion pour la Cour de rappeler que les délégations doivent être strictement respectées ; le principe d'unicité des opérations ; qu'une filiale, même détenue à 100 %, est une personne juridique différente de la structure qui la contrôle ; et enfin, que le caractère d'urgence de la dépense doit être avéré.

- S-2024-1038 du 05/07/2024 « REGIE METROPOLITAINE PARCUB devenue METPARK » qui relève les infractions relatives à l'engagement irrégulier de dépenses dans le cadre d'un marché public sans avoir reçu d'habilitations d'une part, et d'autre part, à une faute grave de gestion.

La faute grave de gestion est constituée par le défaut de contrôle des régies qui incombait au directeur de l'organisme ainsi que de l'absence ou du caractère tardif de l'émission des ordres de recettes ayant compromis leur perception.

B.- 1 seul arrêt de la Cour d'appel financière :

La nouvelle Cour d'appel financière (CAF) a rendu son premier arrêt le 12 janvier 2024. Elle statuait sur requête du Procureur général près la Cour des comptes interjetant appel de l'arrêt de la chambre du contentieux de la Cour des comptes du 11 mai 2023 « Société ALPEXPO ».

La CAF a rejeté la requête du procureur général et confirmé l'arrêt de la chambre des contentieux de la Cour des comptes.

Elle a, à cette occasion, apporté des précisions sur la notion de préjudice financier significatif qui doit être démontré et dont l'ordre de grandeur doit être évalué avec une précision suffisante pour permettre de l'apprécier par rapport aux éléments financiers de l'entité concernée.

III.- Les motifs des décisions jurisprudentielles rendues

A.- Les motivations des premiers arrêts, nature des fautes retenues :

- octroi d'un avantage indu à autrui ou à soi-même (2 arrêts) ;

- agissements ou l'absence d'action conduisant à la condamnation d'un organisme à une astreinte en raison de l'inexécution totale ou partielle d'une décision de justice (3 arrêts) ;
- Infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses par non respect de la liste des pièces justificatives (1 arrêt) ;
- Non respect des procédures et de la réglementation en matière de contrôle financier (1 arrêt) ;
- Défaut de production des comptes (1 arrêt) ;
- Faute grave de gestion (1 arrêt) ;
- Infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses (1 arrêt).

B.- Les précisions de la jurisprudence sur les caractéristiques des fautes retenues :

le caractère significatif du préjudice est un élément essentiel d'appréciation, sauf en matière d'avantage indu, sanctionnable quel que soit son montant.

La responsabilité d'un agent peut être recherchée en cas de comportement fautif qui lui serait directement imputable.

Les plans de contrôle du CHD peuvent être pris en compte dans l'appréciation du caractère significatif des sommes en cause.

IV.- Les justiciables déjà sanctionnés

Les sanctions ont concerné à ce jour :

- trois directeurs d'établissement ayant la qualité d'ordonnateur ;
- une salariée de droit privé sans lien direct avec l'entité mais travaillant pour un prestataire fournissant une directrice mise à disposition d'une société publique locale (SPL) ;
- une attachée hospitalière sans délégation de l'ordonnateur ;
- un directeur adjoint assurant un intérim ;
- un adjoint de Paierie départementale, fondé de pouvoir mandataire ;
- un Président de conseil général ordonnateur ;
- un directeur général délégué ;
- une directrice des ressources humaine sans délégation de l'ordonnateur ;
- un directeur des environnements numériques sans délégation ;
- un directeur de régie ;
- un agent comptable ;
- un directeur général d'association ;
- un directeur financier.

V.- Les sanctions notifiées aux justiciables

La sanction prévue est une amende. La Chambre du contentieux (7^{ème} chambre) de la Cour des comptes en fixe le montant en tenant compte de la gravité estimée de la faute ainsi que de l'enjeu par rapport au budget de l'entité.

Les amendes prononcées à ce jour sont :

- amende de 3 500 € pour la salariée du prestataire dans l'affaire S-2023-0604 ;
- amende de 10 000 € pour un élu dans l'affaire S-2023-0667 ;
- amende de 7 000 € et 2 000 € pour deux directeurs ordonnateurs et de 1 000 € pour une attachée sans délégation d'ordonnateur dans l'affaire S-2023-0858 ;
- aucune condamnation dans l'affaire S-2023-1184 ;
- amende de 2 500 € pour chacun des adjoints dans l'affaire S-2024-0715 ;
- amende de 9 000 € pour l'ordonnateur dans l'affaire S-2024-0723 ;
- amende de 5 000 € pour le Directeur général délégué, de 2 000 € pour la directrice des ressources humaines, et de 1 000 € pour le Directeur des environnements numériques dans l'affaire S-2024-0793 ;
- amende de 4 000 € pour le directeur de la régie SPL, et de 3 000 € pour l'agent comptable dans l'affaire S-2024-0943 ;
- amende de 1 500 € pour le directeur d'une association dans l'affaire S-2024-1006 ;
- amende de 2 500 € pour le directeur d'établissement et de 8 000 € pour le directeur financier dans l'affaire S-2024-1038.

* * * * *

REGLEMENTATIONS APPLICABLES :

- Code des juridictions financières (CJF) ;
- Ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 ;
- Décret n° 2022-1604 du 22 décembre 2022 pris en application de l'ordonnance sus-nommée ;
- Décret n° 2012-1246 du 07 novembre 2012 (décret GBCP) ;

DOCUMENTATIONS UTILES :

- Discours du Premier Président de la Cour des Comptes à l'occasion de l'installation de la Cour d'appel financière (CAF) le 18 juillet 2023 ;
- Colloque organisé par le comité scientifique de l'INSP le 08 novembre 2023 sur le thème « Gestionnaires publics : quelle responsabilité financière ? » (enregistrements disponibles sur le site INSP) ;
- Arrêts de la Cour des Comptes ;
- Communiqués de la Cour des Comptes ;
- Fiches de jurisprudence de l'Association des Conseillers et Comptables Publics (ACCP) pour les adhérents à l'association.