

Gestionnaires publics : quelle responsabilité financière ?

Colloque Cour des comptes à l'INSP – Mercredi 08 novembre 2023

MATIN

Colloque à l'initiative du Procureur Général de la Cour des comptes (Parquet) qui dispose du monopole des poursuites.

Colloque articulé autour de 4 tables rondes successives :

1- Qui sont les justiciables ? Les responsables ?

2 - Management public et responsabilité

3- Complémentarité des juridictions

4 - Droits des justiciables

Premiers constats de la mise en œuvre de la RGP :

- la majorité des déférés sont réalisés jusqu'à présent auprès des CRC,
- plus de 1400 signalements à ce jour,
- 4 arrêts rendus, 40 affaires en cours, 70 affaires vont être transmises prochainement au Parquet.

I. Première table ronde : Infraction et justiciables



Etre justiciable, c'est une reconnaissance que la personne peut exercer ses droits. Tous les gestionnaires doivent rendre compte (art. 15 Déclaration des droits de l'homme).

Seuls les politiques sont exclus, pas les membres de leur cabinet par exemple, pas les président d'EP non plus.

Article L131-1 du code des Juridictions financières

- Est justiciable de la Cour des comptes au titre des infractions mentionnées à la section 2 du présent chapitre :

1° Toute personne appartenant au **cabinet d'une personne mentionnée aux 1° à 15 de l'article L. 131-2** ;

2° Tout **fonctionnaire** ou **agent civil ou militaire** de l'Etat, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que des groupements des collectivités territoriales ;

3° Tout **représentant, administrateur ou agent** des autres organismes qui sont soumis soit au contrôle de la Cour des comptes, soit au contrôle d'une chambre régionale des comptes ou d'une chambre territoriale des comptes.

Sont également justiciables tous **ceux qui exercent, en fait**, les fonctions des personnes désignées aux 1° à 3°.

⇒ Définition large par souci de protection des deniers publics.

Aucune exemption pour la gestion de fait. Tout le monde est concerné : deux arrêts sur les 4 déclarent une gestion de fait. C'est une tendance ?

Sont exclues les personnes morales => les justiciables sont uniquement des personnes physiques.

Rôle de l'AC souligné, notamment en tant que lanceur d'alerte, et à ce titre justiciable s'il n'alerte pas, mais plus seul en première ligne.

Non Justiciables

Article L131-2 du code des Juridictions financières

- Sous réserve des articles L. 131-3 et L. 131-4, ne sont pas justiciables de la Cour des comptes au titre des infractions mentionnées à la section 2 du présent chapitre :

1° Les membres du Gouvernement ;

2° à 15° *liste des élus des collectivités territoriales exerçant des fonctions exécutives*;

15° et 16° S'ils ne sont pas rémunérés et s'ils n'exercent pas, directement ou par délégation, les fonctions de président, *les administrateurs ou conseillers élus ou non élus des organismes de protection sociale, et administrateurs ou agents des associations de bienfaisance*.

Les personnes mentionnées aux 1° à 15° ne sont pas non plus justiciables lorsqu'elles ont agi dans des fonctions qui, en raison de dispositions législatives ou réglementaires, sont l'accessoire obligé de leur fonction principale.

Attention à la limite territoriale de cette responsabilité également.

La liste des justiciables reste évolutive au fur et à mesure que le législateur donnera des compétences à la cour pour des organismes (exemple l'ARC)

⇒ Champ du politique exclu comme pour la CDBF.

Exceptions

Article L131-3 du code des Juridictions financières

- Les personnes mentionnées à l'article L. 131-2 sont justiciables de la Cour des comptes au titre de l'infraction définie à l'article **L. 131-15 (gestion de fait)**

Article L131-4 du code des Juridictions financières

- Les personnes mentionnées aux 2° à 15° de l'article L. 131-2 sont justiciables de la Cour des comptes, à raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions :
 - 1° Lorsqu'elles ont commis l'infraction définie à l'article L. 131-14 ; **(non exécution des décisions de justice)**
 - 2° Lorsqu'elles ont engagé leur responsabilité propre à l'occasion d'un ordre de réquisition, conformément à l'article **L. 233-1**, à l'article LO 253-19, à l'article LO 264-5 ou à l'article LO 274-5, et enfreint les dispositions de l'article L. 131-12. **(octroi d'un avantage injustifié à autrui ou à soi-même)**

Exemptions

Article L131-5 du code des Juridictions financières

- Le justiciable qui agit conformément **aux instructions préalables de son supérieur hiérarchique** et d'une personne habilitée n'est passible d'aucune sanction. La responsabilité du supérieur hiérarchique ou de la personne habilitée se substitue, dans ce cas, à la sienne.

Ces dispositions ne sont pas applicables dans le cas où l'instruction donnée est manifestement illégale et de nature à compromettre gravement un intérêt public.

Article L131-6 du code des Juridictions financières

- 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.

Article L131-8 du code des Juridictions financières

- Les justiciables au sens des articles **L. 131-1** à L. 131-4 ne sont pas responsables devant la Cour des comptes, lorsque celle-ci constate l'existence de **circonstances exceptionnelles** ou constitutives de la **force majeure**.

Cela concerne beaucoup de monde mais pas tout le monde !

- * Maires, présidents de département et région, administrateurs des organismes SS, et d'organismes de bienfaisance. Idem dans leur fonction non détachable (exemple : CCAS),
- * les membres du gouvernement.

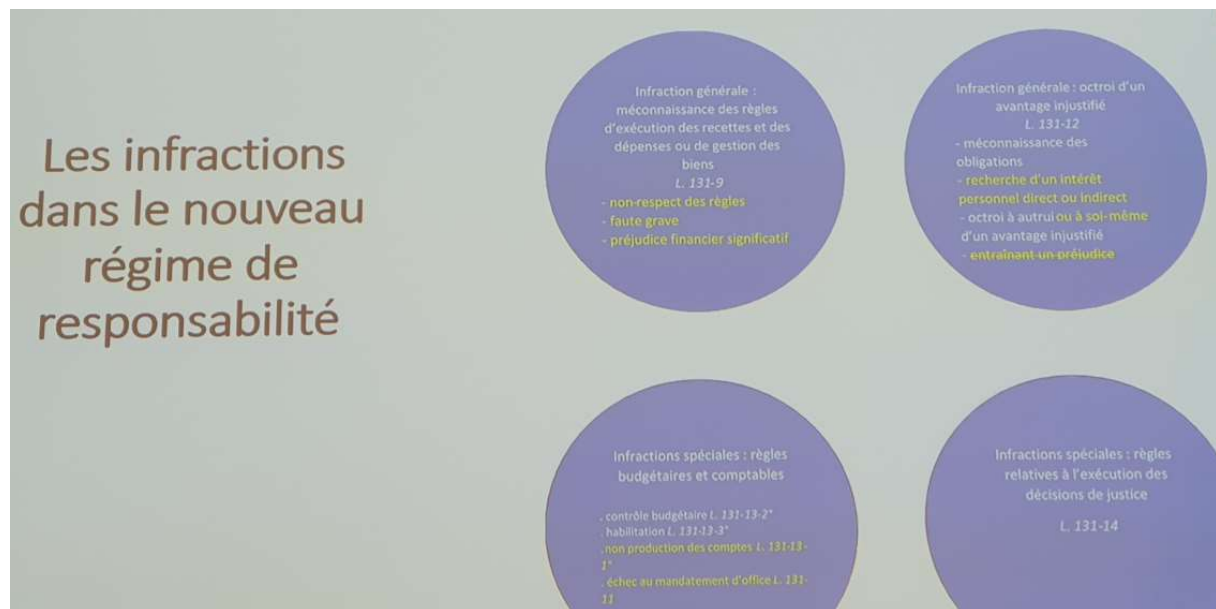
Réquisition : si octroi d'avantage injustifié à autrui ou à soi-même.

Pour les élus locaux : non-exécution des décisions de justice (cf. commune Ajaccio second jugement de la Cour).

Pour s'exonérer

- Ordre écrit hiérarchique de l'élu
- Décision éclairée du conseil municipal
- Cas de force majeure

S'agissant des infractions : entre continuité et changement.



Il n'y a plus désormais de la même distinction (qui existait pour la CDBF) entre l'infraction générale et les infractions spéciales. => Toutes les infractions sont autonomes.

Un préjudice supposé n'est pas constitutif d'un préjudice au sein de la RGP. Il doit être établi, étayé et prouvé.

Risque du nouveau dispositif mis en place par la RGP : celui de l'apparition d'un contentieux différencié, à deux vitesses : ne pas sanctionner les fautes les plus graves car difficiles à prouver, mais infractions spéciales, car plus facile.

L'exemple des marchés publics

	Méconnaissance des règles d'exécution des recettes et des dépenses (ancien)	Méconnaissance des règles d'exécution des recettes et des dépenses (nouveau)	Octroi d'un avantage injustifié (ancien)	Octroi d'un avantage injustifié (nouveau)	Visa du contrôleur budgétaire (ancien et nouveau)	Habilitation (ancien et nouveau)
Absence de respect des règles de passation des marchés	OUI	PEUT-ÊTRE mais : - faute grave : caractère systémique - préjudice financier significatif : difficile à établir (sous réserve d'une évolution de la jurisprudence du juge financier par rapport à celle de la CDBF)	PEUT-ÊTRE mais suppose que le préjudice financier puisse être démontré (sous réserve d'une évolution de la jurisprudence du juge financier par rapport à celle de la CDBF)	PEUT-ÊTRE si on peut établir un intérêt personnel direct ou indirect (lien entre un dirigeant et un prestataire par exemple)		
Marché scindé	OUI	NON	NON	NON	OUI	
Signature des avenants	OUI	NON	NON	NON		OUI
Pénalités de retard non facturées	OUI	NON car il est peu probable que le préjudice financier soit significatif pour trois marchés	OUI	PEUT-ÊTRE si on peut établir un intérêt personnel direct ou indirect (lien entre un dirigeant et un prestataire par exemple)		

Place de la faute de gestion dans la RGP

La faute de gestion : un objet opaque ?

La faute de gestion est le plus souvent non intentionnelle, caractérisée par la négligence.

Cour des comptes : « Oui mais » pour juger de la faute de gestion. Cf. arrêt Alpexpo.

=> Oui la Cour est compétente a priori (art. L.131.10 & art. L.131.9 du code des juridictions financières).

=> Mais les conditions sont difficiles à réunir et prouver.

Le juge ne doit pas déduire de l'existence d'un préjudice celle d'une faute à la date des faits ; il lui faut le prouver.

Une faute de gestion à mettre au regard de la responsabilité managériale, surtout si elle n'a pas entraîné de préjudice significatif.

Le comptable public = un gestionnaire comme les autres mais n'est plus en première ligne désormais. Il n'a plus qu'une obligation de moyens, s'appuyant essentiellement sur le contrôle interne et la maîtrise des risques, et plus du tout une obligation de résultat. Sauf a priori pour le recouvrement et la non-production des comptes dans les délais.

La gestion de fait est liée à la nécessaire protection des comptes.

Pour mémoire, condamnations de la CDBF : 46% liées à la commande publique ; 37% RH et rémunérations. Dont 22% liées aux habilitations (et leur absence).

S'agissant de la faute de gestion, a priori seuls les dirigeants devraient être concernés, et de façon très exceptionnelle les collaborateurs.

Cf. article « Acteurs publics » de la veille _ Entretien avec P. MOSCOVICI, président de la Cour des comptes => Définition du préjudice financier : pas nécessairement en lien direct avec le budget de

l'entité, mais surtout au regard du service concerné par le justiciable. In fine, existe-t-il un montant absolu ?

Intervention de Mélanie JODER : directrice du budget

Développement de l'audit interne est devenu prioritaire car atténuation de charges. Contrôle sélectif devient la règle et évaluation des zones de risque. (Notamment dépenses de personnels, carte achat, dépenses d'intervention)

Auto formation à la réforme sur le site du budget.

Renforcer la responsabilité managériale : mauvaises pratiques budgétaires, décalage systématique des projets d'investissement, sous-évaluation ou surévaluation des projets.

La part variable des hauts fonctionnaires devrait permettre un nouveau levier pour sanctionner les fautes de gestion, mais la responsabilité disciplinaire n'existe pas à ce jour dans les Etablissements.

Les priorités pour évaluer la qualité de la gestion sont :

- Maitrise des risques
- Performance de gestion et de prévisions
- Qualité de l'information et formation des gestionnaires publics.

II. Management public et responsabilité : le rôle de chacun

Une responsabilité juridictionnelle recentrée, notamment eu égard à la responsabilité managériale.

1) Dimension sociologique de la chaîne de la dépense

=> **Légalité** de la dépense / **qualité** des comptes => Cour des comptes.

La finalisation des obligations comptable de l'Etat devant le citoyen repose sur 4 axes : Décrire/comprendre/penser/expliciter En quoi l'ordonnance de 2022 finalise-t-elle l'obligation comptable de l'Etat ?

Naissance d'un droit des comptes publics : obligation de tenir des comptes, détermination des méthodes employées, le régime de responsabilité est un corolaire.

L'obligation de produire des comptes est renouvelée, mais repose à présent sur l'ensemble des acteurs, ce qui signifie une extension de la responsabilité comptable.

Penser cette production revient à considérer la chaîne de production des comptes, et proposer une information financière de qualité. L'ensemble des gestionnaires publics concourt à la production des comptes. La nouvelle chaîne de la dépense implique une nouvelle chaîne de production des comptes ?

Expliquer le contrôle des comptes ;

- Trois types de défaillances : fraude/saisie de l'information impropre/formalisation des procédures insuffisantes
- Deux types de contrôle :
 - activité juridictionnelle : tenue des comptes,
 - procédures comptables : production information financière de qualité.

La Cour des comptes évolue : elle n'est plus seulement le juge des comptes, elle est la juridiction chargée de faire respecter l'obligation comptable.

2) Management et responsabilité

La RGP se caractérise par sa plasticité : des justiciables, des infractions, et en fonction des cas d'espèce.

La réforme est basée sur la plasticité, elle est beaucoup moins rigide que la RPP. Les fautes sont uniquement personnelles, il faut donc trouver qui endosse la responsabilité.

La délégation de signature ne dédouane pas, elle entraîne un devoir de surveillance, le contrôle reste entier. L'appréciation du degré de gravité se fait dans un sens comme dans l'autre, donc aggravant ou exonératoire.

Faute en cas d'agissement direct, mais aussi indirect ou en cas d'omission ou de négligence.

Rattacher une faute à une responsabilité individuelle permet le partage ou l'atténuation de responsabilité.

Pas de notion de complicité mais une addition de fautes individuelles le cas échéant.

Les cadres et les collaborateurs sont responsables en fonction des responsabilités qui leur incombent.

Délégation ne veut pas dire décharge de responsabilité => devoir de surveillance, de pilotage, d'organisation, de contrôle.

Le juge financier est un bon connaisseur de la gestion publique, ce qui permet une bonne compréhension des conditions et contraintes de l'exercice des missions. Il est donc en mesure de tenir compte des circonstances de la gestion et de l'appréhension de la balance des risques.

3) L'analyse d'un comptable public : Sophie MAHIEUX, DRFiP Ile-de-France

Unité des chaînes de la recette et de la dépense.

Le partage des responsabilités induit de la RGP implique un partenariat plus nécessaire que jamais entre les ordonnateurs et leur comptable public.

RGP => Repositionnement indispensable des priorités vers les fonctions support également, alors que priorité donnée jusque-là, y compris en termes de moyens, au métier.

Contrôle interne = - faire des choix

- Disposer d'outils adaptés et requêtables aisément
- Supervision
- Repositionnement du rôle et des responsabilités de chacun, avec du management, de l'organisation et du pilotage
- Honnêteté intellectuelle des donneurs d'ordre incertaine => jusqu'où accepter que le risque zéro n'existe pas ?

Une infraction = une faute individuelle. Quid du collaborateur en ce cas, des agents qui au quotidien s'occupent de l'exécution ?

4) La finalisation de l'obligation comptable de l'Etat

La finalisation de l'obligation comptable de l'État

Sébastien KOTT – Direction de la recherche

Mercredi 8 novembre 2023

La finalisation de l'obligation comptable de l'État

- Colloque du comité d'histoire de la Cour des comptes (14 mars 2023)
 - La formalisation d'une obligation comptable de l'Etat :
=> **Naissance d'un droit des comptes publics**
 - Qu'est-ce que l'obligation comptable de l'État, au cœur du droit des comptes publics?
 - Obligation de tenir des comptes
 - Détermination de la ou des méthodes employées
 - Régime de responsabilité corollaire.
- => En quoi l'ordonnance de 2022 finalise-t-elle cette obligation comptable de l'Etat?
- => Une présentation en 4 étapes Décrire, Comprendre, Penser, Expliquer

I : Décrire une contradiction

→ L'obligation de production des comptes

- **Abrogation de l'article L131-1 CJF**
 - « Les comptables publics qui relèvent de la juridiction de la Cour des comptes sont tenus de lui produire leurs comptes dans les délais fixés par décret en Conseil d'Etat ».
- **Inscription d'une nouvelle infraction à l'article L131-13 CJF**
 - « Tout justiciable [de la Cour des comptes] est passible de l'amende (...) lorsqu'il ne produit pas les comptes dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État ».

=> Extension des responsables de l'obligation comptable?

=> L'obligation de production des comptes disparaît et réapparaît : une contradiction formelle!

II : Comprendre le caractère apparent de la contradiction

→ Une obligation de « tenir » des comptes

- **Les deux articles du CJF renvoient à des décrets en conseil d'État :**
 - Décret 2022-1605 du 22 décembre 2022
 - **Deux significations du verbe « produire »**
 - Fabriquer ou tenir des comptes
 - Faire apparaître officiellement (la production des pièces devant le juge)
 - **Une contradiction apparente**
 - Ce qui disparaît c'est la production à fin d'apurement juridictionnel des comptes
 - Ce qui apparaît c'est l'obligation de tenir des comptes
- ⇒ Pourquoi ne pas l'inscrire ainsi dans l'ordonnance de 2022 ?

III : Penser « la production des comptes »

→ Une chaîne de production des comptes

- **Contextualisation : pourquoi « tient-on des comptes » ? Proposer une information financière**
 - Décret 7 nov. 2012, article 53 : « La comptabilité publique est un système d'organisation de l'information financière ».
 - Des méthodes propres à l'entité concernée et à la finalité recherchée
 - Des progiciels de gestion intégrés (SIFE)
 - **La production des comptes, un point d'entrée partagé dans la comptabilité publique**
 - L'ensemble des gestionnaires publics concourt à la « tenue des comptes »
 - On dépasse la décomposition juridique de l'action financière (ELOP)
 - L'approche financière repose sur la transcription de données juridique ou économiques (GBCP)
- ⇒ la notion de nouvelle chaîne de dépense ou nouvelle chaîne de production des comptes?

IV : Expliquer le contrôle des comptes

→ Les comptes au cœur du contrôle

- **Quel contrôle pour boucler l'obligation comptable ?**
 - Trois types de défaillances : fraude / saisie de l'information / formalisation des procédures
 - Deux types de contrôles :
 - Activité de tenue des comptes (saisie) ⇒ contrôle juridictionnel / « faute personnelle »
 - Production de l'information financière (procédures comptables) ⇒ certification / « faute de service »
- **Le changement de perspective pour la Cour des comptes.**
 - La Cour n'est plus (seulement) *juge des comptes*
 - Elle est juridiction financière chargée de faire respecter l'obligation comptable de l'État
 - ⇒ **Elle porte bien son nom « Cour des comptes »**
 - Elle est aussi institution supérieure de contrôle et donc utilisatrice des comptes
 - ⇒ **peut déployer ses autres missions**

SGG => Réforme voulue et portée par J. CASTEX, articulée autour de 2 notions : modernisation & responsabilisation. Notion de crédibilité aussi.

Pour une responsabilisation des gestionnaires publics crédible et efficace

Une réforme anxiogène pour les gestionnaires publics du fait d'une responsabilité désormais crédible mais également de la nouveauté. Impression d'être en permanence sous surveillance.

- ⇒ Risques d'inhibition, de couverture politique, et donc d'inaction administrative et politique.
- ⇒ Ethique du gestionnaire public funambule entre régularité et efficacité.

Les gestionnaires gèrent, donc prennent des risques : tout l'enjeu est de prendre des risques mesurés, assumés.

La mission du gestionnaire est le devoir d'efficacité et d'exemplarité, et dans l'intérêt général. C'est ainsi que sera appréciée la responsabilité du manager.

Messages à la Cour :

- On passe d'une culture de la norme vers une culture du résultat : ne pas chercher à se couvrir, par des écrits sinon ce serait l'échec de la réforme, chercher le cercle vertueux basé sur la confiance.
- Avant d'être assumées, les responsabilités doivent être exercées : la prise de risque est liée au droit à l'erreur.

III. Juger les gestionnaires publics

1) Complémentarité de deux ordres de juridiction (pénale et financière) et impact de la RGP

2 régimes autonomes :

- Juge financier : régularité et conformité à la norme
- Juge judiciaire : bonne utilisation des deniers publics

But : transparence de la GP ; confiance des citoyens dans l'action publique ; meilleure cohérence et efficacité de ces 2 régimes.

Etat de cette coopération à l'entrée dans la RGP : ancienne, mais plus amplement depuis les années 1990. Pratique : La juridiction financière alimente la juridiction judiciaire mais pas l'inverse.

Relations qui se sont intensifiées grâce à l'action de procureurs généraux => meilleure connaissance réciproque ; relations institutionnelles régulières pour échanges. Mais constat d'insuffisances dans ces échanges : l'absence de réciprocité (notamment de l'ordre judiciaire vers le financier).

Quid à venir ? cela devrait modifier les lignes de partages entre juge pénal et juge financier, le temps que le juge financier trouve un nouveau positionnement avec la JP à venir. Le citoyen attend des résultats de l'action publique, que ne doit pas venir contrarier le juge financier. Dans le cadre du droit de la commande publique, un nouveau point d'équilibre est à trouver (crainte que tout passe du côté

du pénal avec plus rien du point de vue du régime financier). Equilibre à trouver entre paralysie et impunité. Rôle fort attendu du Procureur général pour donner le la de la doctrine et de la JP à venir.

2) Pistes de coopération fructueuse dans ce dispositif rénové (bonnes pratiques)

Repenser et redynamiser le lien entre l'ordre financier et l'ordre judiciaire, pour en faire un véritable dialogue.

Vers une coopération renforcée pour des signalement plus nombreux et plus qualitatifs de la part des CRC et de la CComptes. Décalage entre l'architecture juridique des juridictions financières et une forme de pauvreté du résultat (quantitatif et qualitatif). Expertise des magistrats financiers à mettre à mettre davantage au profit partagé des juridictions judiciaires.

Depuis 2015, 530 signalements (avec un pic en 2018 (93) mais une quarantaine par an depuis. Sur ces 530, seuls 176 sont clos aujourd'hui, plus des deux tiers classés sans suite pour infraction insuffisamment caractérisé.

Redynamiser le pouvoir de déférer, dans le cas où infraction insuffisamment caractérisée (donc classement sans suite), mise en évidence de manquements commis par d'autres faute de supervision/pilotage...

Forte attente de réciprocité notamment dans la transmission des pièces judiciaires (sans violation du secret de l'instruction).

Quelques pistes de coopération : un dialogue plus étroit de part et d'autre (plus de signalements c/ obtenir davantage d'éléments d'information); intensification dans les échanges locaux; systématisation des contacts opérationnels (journées d'immersion, journées de formation communes, réunions inter-juridictionnelles au moins tous les deux ans).

3) Articulation entre autorités de poursuites du parquet financier

Condamnation par juridiction européenne de la France du fait de l'absence de poursuites en matière d'atteintes à la probité.

Complémentarité entre les deux ordres (Circulaire 29 juin 2022 de la direction des affaires criminelles et des grâces).

10 ans du Parquet national financier en 2024. 750 dossiers en cours :

- infractions à la probité (40% de saisine par autorités publiques, dont un quart par des juges des comptes – Art.40). Synergies, passerelles, rencontres régulières institutionnalisées...
- abus de marché,
- infractions anticoncurrentielles

4) Analyse du principe *non bis in idem* dans le cadre juridique européen (CEDH)

Risque soulevé par le SGG que le juge entrave l'action publique. Or, c'est le plus souvent la carence des Etats qui est condamnée par la CEDH.

Principe du *non bis in idem* : droit de ne pas être jugé deux fois pour la même infraction.

Nature pénale de l'infraction : réserve de la France (pénal au sens du droit interne), sur laquelle la CEDH pourrait de positionner prochainement.

La même infraction : conception factuelle de l'idem (un fait identique ou un fait proche en substance)

Les deux fois : dès lors qu'une procédure est clôturée interdiction absolue d'une nouvelle procédure. Mais si procédures concomitantes ou mixtes, sauf si elles forment un ensemble global cohérent => les deux procédures doivent avoir *in concreto* des objectifs complémentaires, et il faut qu'elles aient été prévisibles dans ses deux branches par le justiciable, il faut aussi une interaction procédurale, enfin une proportionnalité entre elles des peines. => Protection du justiciable contre l'excès de répression.

IV. Les droits des justiciables

DGFiP => Réaffirmation du rôle du comptable. Pilotage par les risques, dès lors qu'on dispose des outils qui permettent analyses et restitutions. Amélioration de la qualité des comptes.

⇒ Les comptables = de grands frileux du fait de la RPP, qui vont enfin être libérés grâce à la RGP.

Le devoir d'alerte de l'AC vers l'ordonnateur est un élargissement du rôle du comptable : son conseil repose maintenant sur un texte.

Le cœur de la réforme c'est la capacité de s'opposer, de déférer, et d'alerter.

Le but de la réforme est de donner des marges de manœuvre et non réduire et paralyser. Plus d'agilité, plus de souplesse dans la relation ordonnateur comptable dans une logique de partenariat et non de séparation. C'est un changement de paradigme :

- Fin des pratiques de « peur du juge »,
- Intervention du juge plus ciblée et qualitative,
- Responsabilisation des acteurs,
- Gestion des risques par les enjeux.

- 1) Jean-Yves BERTUCCI => Des garanties pour les justiciables, du fait de l'application des règles mais aussi grâce aussi à des outils dédiés.

Ex au cours de l'instruction : ordonnance de mise en cause => garantie d'accès permanent aux pièces via un accès numérique (sharepoint) ; garantie d'être entendu avec des questions adressées à l'avance puis audition ; possibilité d'entendre des témoins (qui peuvent ensuite être mis en cause, c'est un risque) ; garantie quant à la durée de la procédure, environ 18 mois (dt durée de l'instruction de 6 à 8 mois, rarement plus + 3 mois pour le parquet + 2 mois pour le justiciable...)

Ex au cours de la phase de jugement : si décision de renvoi, jugement par une autre section de la 7^{ème} chambre (différente de celle de l'instruction) ; prise collégiale des décisions (au moins 3 juges) à la majorité des voix sans voix prépondérante. ; voies de recours (appel notamment).

Garanties concrètes qui pourront s'appliquer de manière effective aux justiciables.

Plusieurs intervenants ont insisté sur le coût des frais d'avocat dans la procédure et sur la nécessité d'une assurance de protection juridique.

Protection fonctionnelle => possible si faute non détachable du service.

Gestionnaires publics : on devrait parler « d'acteurs de la GP ».

- 2) Ariane MEYNAUD-ZEROUAL => Texte paradoxal car révolution institutionnelle alors que aucun changement avec CDBF.

Culture du contradictoire, qui donne donc plus de droits à la défense.

Moins de spécificités qu'avant.

Droit comparé des procès (procédures suivies ...), droit commun du procès également, que peut apporter le droit processuel à la Cour des comptes ?

- Une proximité procédurale entre la Cour des comptes et les juridictions pénales : Ont été évoquées les réunions communes ... Cette juridiction est aussi administrative, grande connaissance que le juge a de son justiciable ...
- Double comparaison juridiction administrative et pénale : Contradiction également comme en juridiction administrative ;
- Droit commun du procès également : prise de conscience par la haute fonction publique de la procédure. Standards communs de tous les procès mis en regard = rôle très important pour les garanties ... garantir le droit de se taire, de ne pas incriminer ... que recouvrent exactement les droits de la défense ?

La Cour des comptes apportera beaucoup au droit processuel car elle participera à l'étude juridictionnel du procès.

3) Le point de vue des avocats

Leur intervention doit être la plus précoce possible pour éviter les contentieux, donc dès la phase d'instruction.

Si le parquet décide de renvoyer sous 3 mois on dispose à ce moment-là de la liste des infractions ET la liste des justiciables. On a que 2 mois pour répondre c'est très court, d'où l'idée d'intervenir en amont pour éviter d'être défermé.

Les avocats sont indirectement les écrivains de l'ombre du droit. Ils font progresser le droit.

L'avocat est le premier juge de son client, il permet de filtrer, être plusieurs dans l'intérêt collectif.

Reste le problème de la prise en charge financière car la protection fonctionnelle ne pourra pas être sollicitée dans tous les dossiers.



PAR BASTIEN SCORDIA

7 novembre 2023, 15:48, mis à jour le 8 novembre 2023, 08:09

Pierre Moscovici : "Le nouveau régime de responsabilité amènera les gestionnaires à être beaucoup plus vertueux"

A la veille d'un colloque organisé par la Rue Cambon et l'INSP en partenariat avec *Acteurs publics*, le premier Président de la Cour des comptes Pierre Moscovici revient sur les grands axes et les enjeux posés par la réforme du régime de responsabilité financière des gestionnaires publics. A l'heure actuelle, la nouvelle chambre du contentieux de la Cour a reçu une cinquantaine de saisines venant d'administrations qui ont détecté de possibles infractions.



Où en est-on du déploiement du projet "JF 2025", le plan de modernisation des juridictions financières que vous avez lancé à votre arrivée à la tête de la Cour des comptes ?

C'est sans doute l'une des transformations les plus significatives que la Cour des comptes ait connue depuis sa création. La quasi-totalité des actions sont aujourd'hui lancées. Les dimensions de ce projet sont nombreuses : l'agilité, avec la réduction des délais de production de nos travaux, le renforcement de notre attractivité en nous saisissant des opportunités ouvertes par la réforme de la haute fonction publique ou encore l'ouverture des juridictions financières, avec le souhait de faire de la Cour la maison des citoyens. Nous avons fait des progrès décisifs en la matière, avec en particulier le lancement d'une plateforme de participation citoyenne : la deuxième campagne de collecte des propositions de contrôle ou d'enquêtes vient de s'achever, et nous comptons une multiplication par deux de la participation et des thèmes suggérés. Nous allons désormais examiner ces propositions avant de retenir certains thèmes de contrôle dans notre programmation. Notre rôle dans le débat public est par ailleurs renforcé par la publication de 100% de nos rapports, ce qui aura à terme des conséquences en termes de communication mais aussi de programmation. Celle-ci devra être beaucoup plus stratégique, exigeante et sélective.

Il y a eu plusieurs évolutions sur le plan de l'organisation également ...

En effet, j'ai voulu faire évoluer considérablement la gouvernance de cette maison avec comme priorité de rapprocher la Cour des chambres régionales des comptes (CRC). Cela se traduit par le fait que le comité du rapport public et des programmes, notre instance supérieure d'examen des rapports publics, dont le rapport annuel (RPA), est désormais composé à parité de présidents de chambre de la Cour et de présidents de CRC.

Dans le cadre de la réforme du régime de responsabilité des gestionnaires publics, la Cour s'est également dotée d'une nouvelle chambre chargée du contentieux. S'agit-il d'une montée en gamme pour la Cour alors que ce contentieux était jusqu'alors éparpillé entre les différentes chambres de la Cour et les CRC ?

C'est une petite révolution, une modernisation et une simplification considérable du système. La responsabilité des ordonnateurs et des comptables est désormais traitée par un seul juge. Le régime précédent était à bout de souffle. Le nombre d'affaires portées devant la Cour de discipline budgétaire et financière (compétente pour les ordonnateurs) était peu important, son activité était faible et son pouvoir de sanction inégal. Quant aux comptables, qui relevaient jusqu'alors de la compétence de la Cour et des CRC, il existait un mécanisme, celui de la remise gracieuse ministérielle, qui conduisait à une irresponsabilité de fait de la plupart des comptables publics, à savoir. On se concentrait de surcroît trop sur des manquements sans enjeux. Le nombre de réquisitoires notifiés par la Cour et les CRC ne cessait d'ailleurs de baisser. Il y avait donc une forme d'attrition du régime de la responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP).

Missionné par le gouvernement, le directeur général de Pôle emploi Jean Bassères proposait toutefois de supprimer cette RPP...

Cela aurait abouti à faire de la Cour un organisme dont les membres étaient magistrats mais qui n'était plus une juridiction en tant que telle. C'était inacceptable pour moi. Supprimer la RPP aurait été une faute, une faute politique. Cela aurait ouvert un espace purement managérial, pour lequel la possibilité d'un jugement aurait été supprimée. Or, nous ne sommes pas dans une époque où les questions de probité et de responsabilité sont mineures, loin de là ! Plutôt que de supprimer un ordre de juridiction complet, il fallait plutôt le réformer.



L'idée est d'amener les gestionnaires à être beaucoup plus vertueux, face à la possibilité de sanctions réelles.

Quel premier bilan tirez-vous de l'activité de la nouvelle chambre du contentieux de la Cour des comptes ?

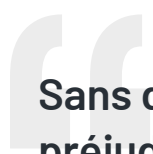
Le nombre de déférés, c'est-à-dire le nombre de saisines venant d'administrations qui ont détecté de possibles infractions, s'élève aujourd'hui à une cinquantaine, soit environ une affaire par semaine. Le parquet général près la Cour des comptes montre de son côté un niveau d'activité contentieuse en hausse. Cela est la preuve d'une acculturation progressive du nouveau régime de responsabilité.

Cette réforme peut-elle véritablement permettre de répondre aux attentes des citoyens ?

Je ne dirai pas que cela suffira en soi, néanmoins cette réforme peut contribuer à la restauration de la confiance des citoyens envers les décideurs publics. Le nouveau régime est dissuasif. L'idée est d'amener les gestionnaires à être beaucoup plus vertueux, face à la possibilité de sanctions réelles. Cela va dans le sens d'une réponse à l'attente de probité et de régularité exprimée par nos concitoyens. Il faut aussi mentionner la plateforme de signalement que nous avons lancé en septembre 2022 et qui permet à tout citoyen de signaler à la Cour des irrégularités ou des dysfonctionnements constatés dans la gestion publique. Il ne s'agit pas pour autant de donner crédit à des actes de délation et encore moins de les encourager. La procédure de recueil et de traitement des signalements effectués ne retiendra que des faits objectivés, documentés et étayés dans une logique d'aide à la programmation de nos contrôles de régularité. Cette plateforme connaît déjà un grand succès avec 1 203 signalements recensés à l'heure actuelle.

Avec le nouveau régime, désormais, la responsabilité des gestionnaires publics ne pourra être engagée que pour les fautes "les plus graves", à condition que le préjudice financier soit "significatif". N'est-ce pas une régression comme certains ont pu l'évoquer ? Les hypothèses d'engagement de la responsabilité ne vont-elles pas être réduites à la portion congrue avec le nouveau système ?

Je comprends les inquiétudes, mais le terme de régression est totalement inadapté. Régresser suppose de reculer par rapport à l'état ex-ante, or ce n'est pas le cas puisque le régime antérieur était devenu inadapté. Sa refonte est donc un pas en avant, pas une marche en arrière ! On ne peut donc pas qualifier de régression le nouveau système, d'autant que celui-ci sera ce que la chambre du contentieux, la Cour d'appel financière et le Conseil d'État, en feront en définissant précisément le contenu des nouvelles notions introduites, à savoir la faute « grave » et le préjudice financier « significatif ». Si l'architecture juridictionnelle de la réforme me satisfait totalement, j'aurais, je l'avoue, préféré que la caractérisation de la faute et celle du préjudice soit un peu moins précise. Mais on ne peut pas gagner 100% des arbitrages. Certaines précautions ont été prises, inspirées par Bercy, soucieux on le comprend du ressenti des comptables publics. Au final, le juge décidera et fixera sa doctrine. La question n'est donc pas de savoir si le nouveau régime est régressif, il ne l'est pas, mais d'apprécier s'il est trop restrictif.



Sans doute, on aurait pu être moins précis sur la définition du préjudice financier

Il reste donc beaucoup de choses à régler par la jurisprudence...

Oui, le juge aura notamment à déterminer le niveau de la gravité à partir duquel la responsabilité d'un gestionnaire public pourrait être engagée, car la loi ne définit pas précisément ou positivement ce qu'est une faute grave. Ce sera donc une construction juridictionnelle, car la gravité d'une faute peut être appréciée sur de multiples plans, l'importance des règles violées, le niveau de compétence du responsable en question... Quant au préjudice financier, qui doit être significatif, il faudra en évaluer l'importance. Je fais confiance au juge pour être proportionné, non pas pour exercer une pression terrorisante et insécurisante pour les gestionnaires, mais pour être ferme tout en préservant la souplesse de l'action publique.

Vous dites que vous auriez préféré que la caractérisation de la faute et celle du préjudice soit un peu moins précise. Certains, dont le député LIOT Charles de Courson, avaient néanmoins proposé de fixer une valeur à ce préjudice, en l'occurrence 50 000 euros...

Sans doute, on aurait pu être moins précis sur la définition du préjudice financier mais, à l'inverse, définir précisément le montant de ce préjudice aurait considérablement rigidifié le système. Le risque eût été que ces montants soient limitatifs, avec un résultat opposé à ce que l'on recherche.

La balle est désormais dans le camp de la Cour d'appel financière. Le parquet général près la Cour des comptes a en effet décidé de faire appel du premier arrêt rendu par la chambre du contentieux. Ce recours porte notamment sur l'appréciation du préjudice financier et surtout son caractère significatif. Cette Cour a-t-elle un rôle essentiel à jouer pour fixer la jurisprudence et faire en sorte que ce nouveau régime de responsabilité ne se résume pas à une coquille vide ?

Je ne peux pas commenter une décision d'appel, sachant que la procédure est en cours, d'autant plus que je préside cette Cour d'appel financière. Les premiers appels sont malgré tout importants, car ils permettront à la Cour d'appel de préciser les notions qui posent aujourd'hui question, comme l'appréciation du préjudice financier et surtout son caractère significatif. Je le redis, la formulation restrictive ne me paraît pas être un obstacle à l'engagement de la responsabilité des gestionnaires publics, mais ce sera au juge d'en apprécier et d'en définir les contours. La réforme aura dans tous les cas un effet vertueux sur les comportements des gestionnaires publics qui, eux-mêmes, seront plus attentifs à l'existence du juge, parce que leurs fautes seront désormais véritablement sanctionnées.

La création de la nouvelle chambre du contentieux de la Cour des comptes a-t-elle nécessité de recruter des profils spécifiques ?

Cette question se posera. Nous avons à la Cour et dans les chambres régionales des magistrats très axés sur ces questions de contentieux et d'autres qui le sont moins. Dans l'ancien système, tout le monde faisait du juridictionnel. Pour certains c'était une passion, pour d'autres davantage une obligation. Nous avons regroupé les personnes les plus motivées et les plus spécialisées au sein de la chambre du contentieux. Je suis donc très confiant sur la qualité de la jurisprudence à venir de la nouvelle chambre du contentieux. Le véritable enjeu sera de voir comment ce vivier pourra être renouvelé. J'ai donc donné consigne à chacun, lors de ses contrôles de régularité, d'avoir toujours en tête de voir comment une affaire peut être déférée à la chambre du contentieux. Il faudra former continuellement nos magistrats sur ces questions juridictionnelles.

Propos recueillis par Bastien Scordia