



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Direction générale des finances publiques
Direction du budget**

Paris, le **26 FEV. 2024**

Direction générale des Finances publiques
SERVICE DE LA FONCTION FINANCIÈRE
ET COMPTABLE DE L'ÉTAT
SERVICE DES GESTIONS PUBLIQUES LOCALES,
DES ACTIVITÉS BANCAIRES ET ÉCONOMIQUES
Mission Responsabilité, Doctrine, Contrôle interne
et comptable
10, rue du Centre
93196 Noisy-le-Grand cedex

**Direction du budget
DEUXIÈME SOUS-DIRECTION**

Affaire suivie par :
Stéphane Chabot
stephane.chabot@dgfip.finances.gouv.fr
Tél. : 01 57 33 92 30

Eric Martin-Hersent
eric.martin-hersent@finances.gouv.fr
Tél. : 01 53 18 76 49

Dossier : 2023/12/3292
DF-2REC-23-3732

NC : ☐

Circulaire ☐
Instruction ☒
Note de service ☐

Le Directeur général des Finances publiques

La Directrice du Budget

à

Mmes et MM. les Délégués du Directeur général

Mmes et MM. Les Contrôleurs budgétaires et comptables
ministériels

Mmes et MM. Les Directeurs régionaux, départementaux
des Finances publiques

Mmes et MM. Les Directeurs des directions nationales et
spécialisées

Mmes et MM. Les agents comptables des organismes
publics nationaux

Objet : Mise en œuvre du dispositif de signalement prévu à l'article L. 131-7 du code des juridictions financières pour les opérations de l'État et des organismes publics nationaux.

Calendrier : Application immédiate

Résumé :

La présente instruction précise les modalités de mise en œuvre de la procédure de signalement prévue à l'article L. 131-7 du code des juridictions financières pour les comptables de l'État et des organismes publics nationaux.

Instaurée par l'ordonnance du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, il s'agit d'une capacité nouvelle pour le comptable public qui lui donne la possibilité de signaler à son ordonnateur des opérations susceptibles de constituer une infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens procédant d'une faute grave et causant un préjudice financier significatif (article L. 131-9 CJF).

Cette nouvelle capacité élargit les modalités du dialogue entre le comptable et l'ordonnateur et enrichit le rôle de conseil au sens large du comptable qui doit s'en emparer.

Le signalement conduit, selon le comptable concerné, à une information de la DGFIP, de la direction du Budget et des autorités de tutelle pour les établissements publics.

L'ordonnance du 23 mars 2022 en supprimant le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) des comptables et modernisant le régime répressif de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) permet de progresser vers une approche des contrôles recentrée sur les risques et les enjeux tout en réaffirmant le rôle spécifique du comptable public, garant de la régularité des opérations de dépenses et de recettes et de la qualité des comptes publics.

A ce titre, l'article L. 131-7 du CJF prévoit que : « *le comptable peut signaler à l'ordonnateur toute opération qui serait de nature à relever des infractions prévues à l'article L. 131-9.* »

Prolongement de la relation de confiance et de partenariat établie avec l'ordonnateur, le signalement, qui n'est qu'une faculté, permet, ainsi, au comptable d'attirer l'attention de l'ordonnateur sur des opérations susceptibles de constituer « *une infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion [des biens procédant] d'une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif* » (article L. 131-9 CJF).

Le signalement n'a pas vocation à se substituer aux échanges réguliers et informels entre les services de l'ordonnateur et le comptable. Il s'inscrit dans le cadre d'une démarche graduée, dans le sens où il n'a pas, sauf infraction particulièrement manifeste ou enjeux financiers particulièrement importants, à être mis en œuvre à la première suspicion d'infraction mais plutôt en cas de faits répétés ou devant se répéter compte tenu notamment de la nature de l'opération en cause (par exemple en cas de dépenses récurrentes).

En cas d'absence de réponse ou de régularisation par l'ordonnateur, le Ministre peut utiliser le déféré, pour saisir le Procureur général près la Cour des comptes.

Ces procédures ne modifient en rien les modalités d'exercice de l'article 40 du code de procédure pénale.

I. Le signalement donne au comptable la possibilité d'attirer l'attention de l'ordonnateur sur des opérations qui seraient de nature à constituer des infractions aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens.

1/ Simple faculté, le signalement s'inscrit résolument dans le cadre de la relation entre l'ordonnateur et son comptable

- *Une faculté exercée par le comptable*

Aux termes des dispositions combinées des articles L. 131-7 du CJF et 38 du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), seul le comptable public peut effectuer le signalement.

Il s'agit donc des directeurs, des agents comptables, des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels.

- *Une faculté exercée auprès du seul ordonnateur*

Selon ces mêmes dispositions, le signalement du comptable, pour être régulier, doit être effectué auprès du seul ordonnateur pour lequel il est assignataire des opérations.

Ce signalement peut être effectué à l'ordonnateur y compris lorsqu'il n'est pas justiciable de la Cour des comptes. Cela sera notamment le cas des ministres ou élus locaux agissant dans le cadre de leurs fonctions électives mais également lorsqu'ils agissent dans des fonctions qui, en raison de dispositions législatives ou réglementaires, sont l'accessoire obligé de leur fonction principale élective. Cette circonstance de « non justiciabilité » ne fait donc pas obstacle au signalement.

- *le signalement s'inscrit dans les relations que le comptable entretient au quotidien avec l'ordonnateur*

Le signalement ne remet pas en cause les contrôles que le comptable doit effectuer et ne rend pas plus ce dernier juge de la légalité et de l'opportunité des décisions de l'ordonnateur.

Il va de soi que, dans le cadre des relations régulières entretenues entre l'ordonnateur et son comptable, ce dernier peut conseiller et attirer l'attention de l'ordonnateur sur des pratiques non régulières qu'il aurait détectées sans que pour autant ces échanges ne revêtent le formalisme qui s'attache à la procédure de signalement.

2/ Le signalement porte sur toute opération de nature à relever des infractions aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens de l'organisme concerné procédant d'une faute grave causant un préjudice financier significatif

- *le signalement porte sur un spectre large d'opérations et s'articule avec la suspension de paiement*

En regard de l'article L. 131-9 du CJF, le champ des opérations pouvant être signalées par le comptable est très large. Il peut ainsi porter sur des opérations relatives à la gestion des biens de l'organisme, à l'exécution de ses recettes mais également de ses dépenses.

Toutefois, en matière de dépense, conformément au second alinéa de l'article 38 du décret GBCP, il n'y a pas lieu de faire un signalement lorsque la procédure de suspension du paiement peut être mise en œuvre.

Le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics n'a en effet modifié ni les conditions de suspension du paiement, ni celles de réquisition du comptable par l'ordonnateur. L'article 38 du décret GBCP reste inchangé sur ce point : « *lorsqu'à l'occasion de l'exercice des contrôles prévus au 2° de l'article 19 le comptable public a constaté des irrégularités ou des inexactitudes dans les certifications de l'ordonnateur, il suspend le paiement et en informe l'ordonnateur. Ce dernier a alors la faculté d'opérer une régularisation ou de requérir par écrit le comptable public de payer* ».

La suspension intervient dans des cas précis résultant des seuls contrôles du comptable en dépense telles que les prévoient les articles 19 et 20 du décret GBCP. Ainsi, elle s'inscrit dans un champ *a priori* plus restreint que celui du signalement. Si elle débouche sur un ordre de réquisition du comptable par l'ordonnateur, elle est transmise au juge financier.

Il n'y a donc aucune utilité pratique à réaliser une procédure facultative de signalement dès lors que la procédure obligatoire de suspension de paiement est mise en œuvre. Pour autant, en fonction des circonstances, le comptable peut signaler des faits qui font par ailleurs objet d'une suspension.

Bien évidemment, comme évoqué, le signalement, comme la suspension, n'ont pas vocation à se substituer aux échanges réguliers et informels du comptable avec l'ordonnateur ou ses services qui constituent le mode privilégié de fonctionnement de la relation ordonnateur/comptable.

- *le signalement porte sur toute opération de nature à relever des infractions aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens procédant d'une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif*

L'article L. 131-7 CJF prévoit que : « *le comptable peut signaler à l'ordonnateur toute opération qui serait de nature à relever des infractions prévues à l'article L. 131-9.* ».

Il s'agit d'infraction concernant les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens procédant d'une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif (article L. 131-9 CJF).

Pour l'exercice du signalement, le comptable n'a pas à qualifier l'infraction. Il lui appartient de décrire l'opération qui motive le signalement et rappeler la règle de droit à laquelle l'opération semble contrevenir.

A ce stade, une liste indicative d'exemples de faits susceptibles de constituer une infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens élaborée à partir de la jurisprudence de la cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) figure en annexe 2 à la présente instruction.

3) Le signalement n'est ni un préalable, ni une alternative à la dénonciation de faits au procureur de la République

Le second alinéa de l'article 40 du code de procédure pénale (CPP) dispose que : « *Toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner avis sans délai au procureur de la République et de transmettre à ce magistrat tous les renseignements, procès-verbaux et actes qui y sont relatifs.* »

A la différence du signalement du comptable qui s'exerce facultativement auprès de l'ordonnateur, la dénonciation des crimes et délits s'exerce obligatoirement par tous les agents publics auprès du procureur de la République.

Le signalement peut intervenir en plus de la dénonciation des faits au procureur de la République. C'est le cas notamment lorsque certaines infractions aux règles d'exécution des recettes et dépenses ou de gestion des biens engageant la responsabilité d'un gestionnaire public peuvent avoir également un pendant pénal tel le non-respect des règles de mise en concurrence en matière de commande publique ou le délit de favoritisme (art. 432-14 code pénal).

Le signalement n'est pas une alternative à la procédure de l'article 40 CPP. Il ne la remplace pas.

Il est rappelé que le signalement n'est qu'une simple faculté qui s'exerce auprès de l'ordonnateur. Il se distingue du devoir d'alerte qui est supprimé.

II. Modalités d'exercice de la possibilité de signalement

1 / le signalement est soumis à formalisme

Le signalement est adressé par courrier signé du comptable à l'ordonnateur. Il peut être envoyé par courriel à l'ordonnateur.

Le signalement doit être motivé. Il comprend une référence explicite à l'arrêté relatif aux modalités de mise en œuvre de la procédure de signalement prévue au second alinéa de l'article 38 du décret GBCP. Il comporte notamment une description de l'opération en cause et un rappel de la règle de droit à laquelle l'opération semble contrevenir. Il peut comporter des propositions de mesures correctives.

Il doit être conservé pendant cinq ans.

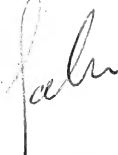
2 / le signalement ainsi que ses suites doivent être communiqués selon le comptable concerné à la DGFIP, à la Direction du Budget et aux autorités de tutelles.

L'article 2 de l'arrêté du 19 décembre 2023 prévoit que, concomitamment à la transmission du signalement à l'ordonnateur, le comptable public adresse une copie du signalement aux autorités suivantes :

- pour les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, au directeur du budget et au directeur général des finances publiques (mission.rdcic-responsabilite@dgfip.finances.gouv.fr) ;
- pour les directeurs départementaux, régionaux, locaux ou spécialisés des finances publiques, les comptables des budgets annexes, des comptes spéciaux, au directeur général des finances publiques (mission.rdcic-responsabilite@dgfip.finances.gouv.fr) ;
- pour les agents comptables d'établissements publics nationaux, au(x) autorité(s) de tutelle listée (s) dans l'arrêté du 19 décembre 2023 ainsi qu'au directeur général des finances publiques (mission.rdcic-responsabilite@dgfip.finances.gouv.fr).

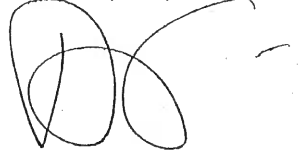
L'ordonnateur informe le comptable public des suites données au signalement. Le comptable veillera donc à tenir informé les différentes autorités destinataires de la copie du signalement des suites données par l'ordonnateur.

La directrice du Budget



Mélanie Joder

Le directeur général
des Finances publiques par intérim,



Antoine Magnant

Services à contacter :

Mission responsabilité, doctrine et contrôle interne comptables :

BALF: mission.rdcic-responsabilite@dgfip.finances.gouv.fr

- Stéphane Chabot – Responsable du secteur responsabilité des comptables : 01.57.33.92.30
- Christian Collet – Rédacteur : 01.57.33.92.33
- Otance Domitien – Rédactrice : 01.57.33.92.38

Direction du budget :

- Sylvain Ghanous – chef du bureau 2REC
- Aurélie Weber – cheffe du bureau 2B2O

BALF: 2rec.budget@finances.gouv.fr ; opérateurs.budget@finances.gouv.fr

Pièces jointes à l'instruction :

- Annexe n°1 : textes relatifs au dispositif de signalement
- Annexe n°2 : exemples de faits susceptibles de constituer une infraction au sens de l'article L. 131-9 du code des juridictions financières

Annexe n°1 : Textes relatifs au dispositif de signalement

Article L 131-7 du code des juridictions financières

Dans les conditions prévues par décret, le comptable peut signaler à l'ordonnateur toute opération qui serait de nature à relever des infractions prévues à l'article L. 131-9.

Si, dans le cadre des contrôles qu'il est tenu d'effectuer, le comptable constate des irrégularités, il suspend le paiement et en informe l'ordonnateur. Ce dernier a alors la faculté d'opérer une régularisation ou de requérir par écrit le comptable public de payer.

Les comptables ne sont pas responsables des opérations qu'ils ont effectuées sur réquisition régulière des ordonnateurs.

Article 38 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique

En application du deuxième alinéa de l'article L. 131-7 du code des juridictions financières, et sans préjudice des dispositions prévues par le code général des collectivités territoriales et par le code de la santé publique, lorsqu'à l'occasion de l'exercice des contrôles prévus au 2° de l'article 19 le comptable public a constaté des irrégularités ou des inexactitudes dans les certifications de l'ordonnateur, il suspend le paiement et en informe l'ordonnateur. Ce dernier a alors la faculté d'opérer une régularisation ou de requérir par écrit le comptable public de payer.

L'ordonnateur auquel sont signalés des faits ne motivant pas la suspension de paiement mais susceptibles de constituer une infraction au sens de l'article L. 131-9 du code des juridictions financières informe le comptable public à l'origine de ce signalement des suites qu'il donne à ce dernier dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé du budget.

Arrêté du 19 décembre 2023 relatif aux modalités de mise en œuvre de la procédure de signalement prévue au second alinéa de l'article 38 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique

Article 1^{er}

Le signalement prévu au premier alinéa de l'article L.131-7 du code des juridictions financières susvisé est adressé par écrit signé du comptable à l'ordonnateur.

Le signalement est motivé. Il se réfère expressément au présent arrêté et comprend notamment une description de l'opération en cause et un rappel de la règle de droit à laquelle l'opération semble contrevenir. Il peut comporter des propositions de mesures correctives concernant l'opération visée par le signalement ou pour des opérations ultérieures de même nature.

Article 2

Concomitamment à la communication prévue à l'article 1^{er}, le comptable public adresse une copie du signalement aux autorités suivantes :

- pour les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, au directeur du budget et au directeur général des finances publiques ;
- pour les directeurs départementaux, régionaux, locaux ou spécialisés des finances publiques, les comptables des budgets annexes, des comptes spéciaux, au directeur général des finances publiques ;
- pour les agents comptables d'établissements publics nationaux, au(x) autorité(s) de tutelle et au directeur général des finances publiques ;
- pour les agents comptables des établissements publics à caractère scientifique, culturel et socio-professionnel relevant du ministère chargé de l'enseignement supérieur, au ministère de l'enseignement supérieur et au directeur général des finances publiques ;
- pour les comptables subordonnés des services déconcentrés de la direction générale des finances publiques : à leur comptable supérieur ;
- pour le trésorier général des douanes, au directeur général des douanes et droits indirects ;
- pour les comptables subordonnés des services déconcentrés de la direction générale des douanes et droits indirects, à leur comptable supérieur ;
- pour les agents comptables des établissements ou organismes de coopération et de diffusion culturelle visés par le décret n° 76-832 du 24 août 1976, au directeur spécialisé des finances publiques pour l'étranger ;
- pour les agents comptables d'établissements publics locaux d'enseignement relevant du ministère de l'Éducation nationale, agents comptables des collèges et lycées d'État, listés à l'article D211-12 du code de l'éducation, des centres de ressources, d'expertise et de performance sportive, au recteur d'académie ;
- pour les agents comptables d'établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricoles, au directeur régional de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, ou au directeur de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt ;
- pour les agents comptables d'établissements publics d'enseignement supérieur au directeur général de l'enseignement et de la recherche ;
- pour les agents comptables d'établissements publics locaux d'enseignement maritime et aquacole au directeur interrégional de la mer ;
- pour les agents comptables d'autorités publiques indépendantes, au directeur général des finances publiques ;
- pour les agents comptables des groupements d'intérêt public, des groupements de coopération sanitaire et des groupements de coopération sociaux et médicaux sociaux, à l'autorité d'approbation de la convention constitutive du groupement ;
- pour les agents comptables secondaires non cités aux précédents alinéas, à leur comptable principal en vue d'une transmission à l'autorité précitée.

Article 3

Le directeur général des finances publiques et la directrice du budget sont chargés de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait le 19 décembre 2023

Pour le ministre et par délégation :

Le directeur général des finances publiques,

J. FOURNEL

La directrice du budget

M. JODER

Annexe n° 2 : exemples de faits susceptibles de constituer une infraction au sens de l'article L. 131-9 du code des juridictions financières

Exemples donnés indépendamment de toute notion de faute grave ayant causé un préjudice financier significatif. Ils visent uniquement à illustrer la nature des règles violées.

Les infractions aux règles d'exécution de la dépense publique

- **Disponibilité des crédits** : engagement d'une dépense en l'absence ou au-delà des crédits disponibles [CDBF 2 mai 1983, Institut d'administration des entreprises à l'université d'Aix-Marseille III / CDBF – 14 déc. 1984 - Hospice de Sos-en-Albret / CDBF 23 mars 2004, Dubreuil, OPHLM de Creil / CDBF 20 mars 2012, Centre hospitalier de Marigot à Saint-Martin]
- **Marchés publics** : recours irrégulier à la procédure de marché négocié [CDBF 11 déc. 2009, Centre hospitalier universitaire de Reims / CDBF 15 juin 2004, Centre hospitalier de Saint-Brieuc] ; méconnaissance des règles de publicité et de mise en concurrence [CDBF 25 nov. 2010, Sté immobilière d'économie mixte de la ville de Paris / CDBF 17 juin 2014, Sté de valorisation foncière et immobilière] ; violation des règles relatives à la procédure de dépense
- **Avantages en nature** : avantages en nature tels que la gratuité des repas [CDBF 8 juill. 1976, Hôpital psychiatrique de Saint-A lban-sur-Limagnole] et l'attribution de repas gratuits aux stagiaires, médecins et même conjoints d'internes d'un hôpital [CDBF 5 juin 1989, Hôpital d'Orange], la prise en charge de frais d'électricité et de chauffage personnels et la mise à disposition de personnels rémunérés par l'organisme public en vue de la réalisation de travaux d'entretien et de jardinage sur des propriétés privées [CDBF 2 déc. 1987, Centre hospitalier spécialisé de Prémontéré]. Ces faits peuvent être également sanctionnés sur le fondement de l'article L. 131-7 du CJF lorsque les conditions propres à cet article sont remplies.
- **Liquidation** : fausse attestation de service fait [CDBF 11 déc. 1991 Dehu et Belmokhtar, CHS du Rouvray / CDBF 16 avr. 2009, CH de Fougères] ; certification de fausses factures, assertions et certifications fallacieuses apposées sur des pièces de dépenses [CDBF 16 oct. 1981, Agard et Laboudigue, DDE de la Gironde / CDBF 13 oct. 1993, Longéras et Lorenzi / CDBF 16 juin 1999, Lorenzi] ; prise en charge par un établissement public de rémunérations de personnels mis à disposition d'une administration centrale [C. comptes, 26 sept. 2002, CNAM]
- **Paiement** : paiement de dépenses relatives à des charges salariales sans que l'acte constitutif de la régie ne mentionne de telles charges parmi les dépenses pouvant relever de la régie [CDBF 10 avr. 2015, EP coopération culturelle «L'Autre Canal»] ; substitution d'un agent non habilité au comptable régulièrement compétent [CDBF 4 avr. 1973, Gentaz, Crédit municipal de Lyon]
- **Contrôle sur l'emploi de fonds publics** : un défaut de contrôle imputable à un directeur d'un organisme public ayant permis le détournement de fonds [CDBF 17 mai 1977, Centre de recherches zootechniques et vétérinaires de Theix] ; carences dans l'organisation d'un service ayant permis à un subordonné de commettre les infractions pénales de favoritisme, faux, complicité de faux et usage, recel et abus de biens sociaux [CDBF 11 juill. 2007, Service interarmées] ; absence de mise en place des moyens de contrôle permettant de vérifier les déclarations de praticiens privés au sein d'un hôpital [CDBF 19 nov. 1984, Centre hospitalier de Chambéry] ; défaut de contrôle résultant d'une négligence constituée par la non prise en compte par le chef du service d'une possible irrégularité par ailleurs confirmée [CDBF 21 mars 1962, Section algérienne de l'Office national interprofessionnel des céréales] ; défaut de contrôle résultant d'une absence de correction ou autre décision face à des irrégularités connues [CDBF 9 déc. 1986, Direction départementale de l'équipement d'Ajaccio / CDBF 11 mai 1990, Fonds d'aide et de coopération]

Les infractions aux règles d'exécution de la recette publique

- **Défaut d'émission du titre de recettes** [CDBF 20 mars 2012, C entre hospitalier de Marigot à Saint-Martin]
- **Irrégularités dans l'exécution des opérations de recettes** : vente d'un immeuble sans consultation préalable du service des domaines [CDBF 17 nov. 1987, Université de Paris IV]
- **Pertes financières** : mise à disposition d'un bien à titre gratuit ou pour un prix insuffisant [CDBF 18 févr. 1957, Sté nationale de vente des surplus / CDBF 27 nov. 1973, Service des activités aériennes de l'Institut géographique national]

Les infractions aux règles d'exécution de la gestion des biens

- **Don d'un tableau de l'établissement public à son directeur** [CDBF 20 déc. 1982, Port autonome de Nantes-Saint-Nazaire]
- **Vente d'un bien immobilier sans avoir obtenu l'avis préalable du service des domaines** [CDBF 20 déc. 1982, Port autonome de Nantes-Saint-Nazaire / CDBF 2 mai 1983, Institut d'administration des entreprises de l'Université Aix-Marseille III / CDBF 17 nov. 1987, Université de Paris IV]
- **Vente d'un bien immobilier à un prix inférieur à sa valeur** [CDBF 20 déc. 2007, Sté SCIC Habitat Île-de-France]
- **Tenue irrégulière et lacunaire d'une comptabilité matière** [CDBF 18 juin 1997, Musée Rodin]
- **Absence d'un inventaire exhaustif et fiable des immobilisations corporelles d'un établissement public industriel et commercial** [CDBF 16 juin 1999, Carrefour international de la communication]