



**MINISTÈRE
DE LA JUSTICE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Secrétariat général

Affaire suivie par : Mathilde MEYER-PAJOU
Cheffe de projet accompagnement de la transformation

Paris, le **11 JUIL. 2024**

La secrétaire générale
à
destinataires *in fine*

Objet : Régime de la responsabilité financière des gestionnaires publics – protection fonctionnelle des agents publics

PJ :

- Note de la secrétaire générale du Gouvernement du 2 avril 2024 relative au nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics et à la protection fonctionnelle
- Liste des ressources complémentaires

Textes applicables :

- *Code des juridictions financières, notamment ses articles L. 131-1 à L. 131-21, L. 142-1-1 à L. 142-1-13 et R. 142-1-1 à R. 142-4-7 ;*
- *Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, notamment son article 168 ;*
- *Ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics ;*
- *Décret n° 2022-1604 du 22 décembre 2022 relatif à la chambre du contentieux de la Cour des comptes et à la Cour d'appel financière et modifiant le code des juridictions financières ;*
- *Décret n° 2022-1605 du 22 décembre 2022 portant application de l'ordonnance du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics et modifiant diverses dispositions relatives aux comptables publics.*

L'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023, a instauré un régime uniifié de responsabilité financière des gestionnaires publics.

Celui-ci se substitue, d'une part, au régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics lié traditionnellement au jugement des comptes par la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes et, d'autre part, au régime mis en œuvre par la Cour de discipline budgétaire et financière qui visait principalement à sanctionner des fautes commises par les ordonnateurs.

Le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics s'inscrit dans une volonté de moderniser le cadre de la gestion publique. Plusieurs principes s'en dégagent dont celui de réserver l'intervention du juge uniquement aux fautes les plus graves ainsi que celui du renforcement de la démarche de maîtrise des risques sur l'ensemble des chaînes comptables et financières.

Dans ce contexte, la secrétaire générale du Gouvernement indique par note du 2 avril 2024 relative au nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics et à la protection fonctionnelle, qui vous a été adressée par mail par mes soins le 9 avril 2024 qu'*« une demande d'octroi de la protection fonctionnelle présentée à l'occasion d'une procédure engagée par cette juridiction doit légalement être refusée au motif que ce cas de figure n'est pas prévu par les dispositions légales en vigueur ni couvert par le principe général du droit reconnu par le Conseil d'Etat, sans même avoir à s'interroger sur l'existence ou non d'une faute personnelle de l'agent mis en cause »*.

Par cette même note, la secrétaire générale du Gouvernement invite les ministères à mobiliser leurs ressources internes pour prêter assistance à leurs agents ainsi mis en cause, « *dans les cas où la défense de l'agent mis en cause rejoint l'intérêt du service lui-même* ». Aussi, le secrétariat général se propose de mettre en place un dispositif d'accompagnement *ad hoc* au sein du ministère de la Justice.

I. Rappel du régime applicable

a. Champ des infractions relevant de la responsabilité financière des gestionnaires publics devant la Cour des comptes dans le code des juridictions financières

1) Les infractions budgétaires et comptables

- Non-respect des règles en matière de contrôle budgétaire (art. L. 131-13-2^odu code des juridictions financières) ;
- Engagement de dépenses sans en avoir le pouvoir (art. L. 131-13-3^odu code des juridictions financières) ;
- Défaut de production des comptes (art. L. 131-13-1^o du code des juridictions financières) ;
- Gestion de fait (art. L. 131-15 du code des juridictions financières).

2) L'octroi d'un avantage injustifié, par intérêt personnel direct ou indirect, accordé à soi-même ou à autrui (art. L. 131-12 du code des juridictions financières)

3) Une faute grave entraînant un préjudice financier significatif pour l'organisme

- Violation de règles en matière de recettes, de dépenses et de gestion des biens entraînant, via la commission d'une faute grave, un préjudice financier significatif (art. L. 131-9 du code des juridictions financières) ;
- Faute grave de gestion dans une entreprise publique ou dans un organisme du secteur public entraînant un préjudice financier significatif (art. L. 131-10 du code des juridictions financières).

4) La protection de l'exécution des décisions de justice et du mandatement d'office

- Condamnation d'une personne publique à une astreinte du fait de l'inexécution d'une décision de justice (art L. 131-14-1^o du code des juridictions financières) ;
- Inexécution d'une condamnation de l'Etat, d'une collectivité locale ou d'un établissement public à payer une somme d'argent (art L. 131-14-2^o du code des juridictions financières) ;
- Agissements ayant pour effet de faire échec à une procédure de mandatement d'office (art L. 131-11 du code des juridictions financières).

b. Les personnes pouvant être poursuivies au titre de ces infractions (art. L. 131-1 à L. 131-10 du code des juridictions financières) et les sanctions encourues.

Le code des juridictions financières fournit une liste limitative des personnes physiques susceptibles d'être poursuivies dans le cadre de ce régime de responsabilité.

Sont visés l'ensemble des fonctionnaires et agents de l'Etat et de toute personne morale de droit public,

mais également tous les gestionnaires des organismes de droit privé soumis au contrôle de la Cour des comptes ou des chambres régionales des comptes (entreprises publiques, sociétés d'économie mixte, associations faisant appel à la générosité publique, etc.).

Aucune constitution de partie civile n'est possible dans cette procédure.

c. Exonération

Ne sont pas passibles de sanctions :

- Un agissement conforme aux instructions de son supérieur hiérarchique (art. L. 131-5 du code des juridictions financières) ;
- Un agissement consécutif à un ordre écrit émanant d'une autorité mentionnée au 1^o à 15^o de l'article L. 131-2 du code des juridictions financières (art. L. 131-6 du code des juridictions financières) ;
- Des circonstances exceptionnelles ou constitutives de la force majeure (art. L. 131-8 du code des juridictions financières).

d. Sanctions

Ces infractions sont sanctionnées par des amendes, pouvant aller de 1 à 6 mois de traitement brut (art. L. 131-16 et suivants du code des juridictions financières).

II. La procédure applicable à ce contentieux

Ce contentieux relève de la Cour des comptes, où une chambre du contentieux a été créée (la 7^{ème} chambre), composée de magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes et qui connaît de toutes les affaires en 1^{ère} instance.

La décision rendue par la 7^{ème} chambre peut faire l'objet d'un appel devant la Cour d'appel financière, présidée par le Premier président de la Cour des comptes et composée paritairement de membres de la Cour des comptes et du Conseil d'Etat, et de deux personnalités qualifiées.

Enfin, le Conseil d'Etat demeure le juge de cassation des arrêts rendus dans le cadre du régime de responsabilité financière des gestionnaires publics.

Procurement, le procureur général près la Cour des comptes a compétence exclusive pour mettre en mouvement l'action publique par un réquisitoire introductif d'instance ou pour prendre une décision *ab initio* de classement sans suite.

a. Instruction

Le procureur général décide du déclenchement de l'action publique d'initiative ou sur la base du signalement de faits susceptibles de constituer une infraction.

Dans la première hypothèse, une instruction, à charge et à décharge, est alors conduite par un magistrat de la chambre du contentieux.

Ce magistrat prend une ordonnance de mise en cause à l'égard de toute personne qu'il identifie. Cette ordonnance est notifiée à la personne mise en cause et lui donne accès à l'intégralité du dossier.

Dès cette phase, la personne mise en cause peut être assistée par un avocat (à sa charge) et peut produire tous documents et observations écrites, et peut solliciter des expertises. Le greffe de la cour des comptes informe la personne de toutes pièces produites.

La personne mise en cause, ainsi que les éventuels témoins se voient transmettre préalablement un questionnaire dont il est demandé de répondre sous un certain délai.

Le principe constitutionnel, également reconnu par la Cour européenne des droits de l'Homme, selon lequel nul n'est tenu de s'accuser, dont découle le droit de se taire, trouve à s'appliquer.

A l'issue de cette instruction, le procureur général près la Cour des comptes a l'opportunité de décider, dans un délai de 3 mois après l'ordonnance de règlement, d'un renvoi au fond devant la chambre du contentieux de la Cour, d'une demande de complément d'information ou d'un classement de l'affaire.

b. Prescription

S'agissant de la prescription, l'article L. 142-1-3 du code des juridictions financières prévoit que la Cour des comptes ne peut être saisie par le ministère public après l'expiration d'un délai de cinq années révolues à compter du jour où a été commis le fait susceptible de constituer une infraction prévue par ledit code. Ce délai est porté à dix années pour l'infraction de gestion de fait.

Par ailleurs, l'enregistrement du déféré au ministère public, le réquisitoire introductif ou supplétif, l'ordonnance de mise en cause, l'ordonnance de règlement et la décision de renvoi suffisent à interrompre la prescription.

III. L'accompagnement des agents publics

La procédure contentieuse peut connaître deux phases :

- a. Une procédure d'instruction dans le cadre de laquelle la Cour des comptes va interroger le ministère afin d'avoir des éléments généraux sur le contentieux en cause, notamment lorsqu'il a fait l'objet au préalable d'un rapport d'observations de la Cour des comptes

Dès le démarrage de la phase contentieuse, le service de l'expertise et de la modernisation (SG/SEM), et plus particulièrement la sous-direction des affaires juridiques générales et du contentieux (SDAJGC), coordonne avec les directions et services du secrétariat général la réponse à la Cour et peut s'appuyer sur l'ensemble des éléments produits en réponse à un relevé d'observations provisoires ou définitives dans l'hypothèse où le ministère de la Justice a répondu à ce type de saisine.

En complément, les directions et services doivent dès cette phase communiquer tout élément utile pour permettre une analyse juridique la plus complète possible par la SDAJGC.

- b. Une mise en cause personnelle d'agents qui leur est notifiée soit à la suite de la phase précédente, soit directement

Les agents mis en cause sont invités à se signaler auprès de leur direction, d'une part, et de la SDAJGC, d'autre part, s'ils sollicitent une assistance pour préparer les éléments de réponse écrits et oraux dont ils souhaitent faire part à la Cour des comptes.

Le cas échéant, après analyse de cette demande, la SDAJGC peut solliciter également les directions et services du ministère susceptibles d'apporter une assistance métier, technique et pratique. L'assistance juridique pourra aussi s'accompagner d'une assistance d'expertise métier, fournie par le service des finances, des achats et de la conformité (SG/SFAC) ainsi que d'un accompagnement, proposé par le service des ressources humaines (SG/SRH).

La SDAJGC apporte à ce stade tout élément d'analyse sur les aspects juridiques et contentieux.

Par ailleurs, elle exerce pour le compte du ministère, en lien avec le SFAC, une veille jurisprudentielle pour enrichir progressivement les réponses qui peuvent être apportées aux agents.

D'une manière générale, les services du secrétariat général sont pleinement impliqués pour

accompagner ces évolutions et apporter leur assistance aux agents du ministère. Il convient toutefois de rappeler que la prévention et la maîtrise des risques est la meilleure réponse ex ante à ces situations.

Au regard du contexte posé par l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023, l'enjeu pour toutes les entités du ministère est de parvenir à construire un système de réponses internes permettant à tous les niveaux hiérarchiques de prévenir autant que possible et de mettre sous contrôle d'éventuelles irrégularités ou défaillances de différentes natures. Le département de la conformité et de la maîtrise des risques a déjà pris des initiatives dans ce domaine, en prendra de nouvelles et accompagnera les services dans cette démarche¹.



Carine CHEVRIER

¹ Cf. les éléments de communication et d'information déjà déployés au cours de l'année 2023 et en partie regroupés sur la page intranet dédiée du SFAC (<http://intranet.justice.gouv.fr/site/budget-comptabilite/performance-financiere-et-maitrise-des-risques-14979/reforme-de-la-responsabilite-financiere-des-gestionnaires-publics-158411.html>)

Liste des destinataires

Monsieur l'inspecteur général, chef de l'inspection générale de la Justice
Monsieur le directeur des services judiciaires
Monsieur le directeur des affaires civiles et du Sceau
Madame la directrice des affaires criminelles et des grâces
Monsieur le directeur de l'administration pénitentiaire
Madame la directrice de la protection judiciaire de la jeunesse
Monsieur le directeur du numérique
Monsieur le chef du service des ressources humaines
Monsieur le chef du service des finances, des achats et de la conformité

Pour information

Madame la cheffe du service de l'expertise et de la modernisation

Annexe - Liste des ressources complémentaires

Page intranet sur la réforme de la responsabilité financière des gestionnaires publics :

<http://intranet.justice.gouv.fr/site/budget-comptabilite/performance-financiere-et-maitrise-des-risques-14979/reforme-de-la-responsabilite-financiere-des-gestionnaires-publics-158411.html>

Vidéos pédagogiques sur le site de la Cour des comptes :

<https://www.ccomptes.fr/fr/cour-des-comptes/nous-decouvrir/role-et-activites> :

1. [Vous avez dit juridictions financières ?](#)
2. [La séparation ordonnateurs/comptables](#)
3. [Le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics](#)
4. [Le contrôle de régularité](#)
5. [Le contentieux : l'audience est ouverte !](#)

Vidéos pédagogiques sur le site de l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE) :

[Responsabilité des gestionnaires publics : comprendre les effets de la réforme sur votre quotidien | economie.gouv.fr](http://economie.gouv.fr)