

Examen national d'aptitude
pour l'accès à l'emploi de secrétaire général de chambres de métiers et de l'artisanat

Session d'automne 2024

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ N°2

Mercredi 11 septembre
09h30 – 12h30

Durée : trois heures ; coefficient 3

*Article 9 – Annexe III du statut du personnel des Chambres de métiers et de l'artisanat :
Épreuve 3 : note de synthèse ayant pour objet de vérifier l'aptitude du candidat à l'analyse
d'un dossier soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par un
établissement public ou une collectivité territoriale (durée : trois heures ; coefficient 3).*

SUJET

À l'aide du dossier ci-joint et à partir des connaissances, vous rédigerez une note de synthèse sur le nouveau régime de responsabilité des Secrétaires Généraux en qualité d'ordonnateurs des dépenses des Chambres de Métiers et de l'Artisanat.

Documents supports :

Document n° 1 : Extraits du Discours du Président de la République Emmanuel Macron à la Cour des Comptes, le lundi 22 janvier 2018.

Page 3

Document n° 2 : « La réforme de la responsabilité financière des gestionnaires publics »
Zibrila Kambia, Docteur en droit de l'Université de Poitiers, RFDA 2023, p. 181.

Page 4

Document n° 3 : Extraits des articles réglementaires du Code de l'artisanat créé par le décret n° 2023-500 du 22 juin 2023 :

Article D. 323-14

Article R. 323-23

Article R. 323-34

Page 9

Document n° 4 : Exemple de délégation de signature.

Page 10

Document n° 5 : « Les fonctions des ordonnateurs »

Aurélien Baudu, *Droit des finances publiques*, 4^{ème} éd., Dalloz, 2003, p. 589-590.

Page 12

Document n° 6 : Arrêt de la Chambre du Contentieux de la Cour des Comptes du 20 octobre 2023, *Régie régionale des transports des Landes (RRTL)*, aff. n° 865 (S-2023-1184).

Page 13

Document n° 7 : Arrêt de la Chambre du Contentieux de la Cour des Comptes du 10 juillet 2023, *Centre hospitalier Sainte-Marie à Marie-Galante (Guadeloupe)*, aff. n° 882 (S-2023-0858).

Page 16

Document n° 8 : « La question de la responsabilité managériale »

Extrait du site internet « Vie Publique », Juin 2024.

Page 19

Le dossier comporte 17 pages (ces 2 premières pages non incluses)

Document n° 1 : Extraits du Discours du Président de la République Emmanuel Macron à la Cour des Comptes, le lundi 22 janvier 2018.

« (...) Chaque citoyen a désormais la conscience aiguë que l'argent public est, pour une part, son argent, et la bonne gestion des finances publiques est devenue la première expression du sens de l'intérêt général et donc le premier devoir d'un gouvernement. Il n'en demeure pas moins, et les dernières décennies l'ont montré, que nous vivons dans une forme de paradoxe français où je crois que chacun s'accorde à dire qu'il est bon de réduire la dépense publique, comme il est bon de réduire le niveau de la fiscalité, et que les désaccords commencent quand il s'agit de définir lesquels. Et quand bien même on a parfois déclaré qu'il fallait en réduire beaucoup, le soutien n'est pas le même quand il s'agit de s'attaquer à la chose. C'est donc, non pas avec la fatalité qui accompagne Sisyphe, mais la rigueur qui accompagne l'action, qu'il nous faut partager et échanger. (...)

La Cour des comptes sera, j'en suis certain, la gardienne vigilante des engagements d'un retour à l'équilibre structurel de nos finances publiques, et ceci pour les trois versants des administrations publiques, c'est son rôle et c'est son utilité fondamentale au sein des institutions républicaines. Pour mener à bien la transformation de l'État, le gouvernement a engagé le chantier « Action Publique 2022 » qui permettra de nous doter, pour chaque domaine de politique publique, d'une trajectoire claire de réformes, accompagnant pour l'État lui-même, ce que je viens d'évoquer pour les différentes politiques publiques, et ce qui a été commencé dès cette année par le gouvernement. Et je vous rassure, l'intention du Premier ministre n'est pas d'attendre 2022, mais bien de commencer maintenant, mais actant du fait qu'il faut se donner un horizon de moyen terme, démocratiquement crédible, et sur lequel une responsabilité est assignée, pour aussi avoir les pleins effets des entreprises conduites. Car la grande difficulté c'est que nous avons une situation qui, année après année, paraît toujours être une situation d'urgence, mais les véritables transformations, les véritables réformes, ne se conduisent que sur quelques années pour que l'ensemble des gestionnaires aient eux-mêmes un intérêt à les conduire, aucun gestionnaire n'a intérêt à conduire une réforme difficile pour l'année qui vient, nous le savons, ici, tous et toutes, et beaucoup d'entre vous ont eu ces tâches difficiles à conduire, si on ne l'encourage pas à déployer son action sur plusieurs années, pour pouvoir pleinement en tirer, en tant que gestionnaire, les pleins bénéfices et la plénitude des effets. (...)

Notre action doit aussi s'appuyer sur tous les acteurs de l'action publique et en leur faisant confiance. Je pense bien sûr aux gestionnaires publics, le cadre budgétaire et la comptabilité publique dans lequel ils travaillent doit être réinterrogé, il s'agira notamment de réfléchir à une plus grande responsabilisation de ces gestionnaires par une régulation budgétaire, vous l'avez évoquée, Monsieur le Premier président, volontairement souple, puisque la part des crédits mise en réserve cette année est historiquement faible, et par un meilleur intéressement budgétaire, pour ceux qui innovent et qui, ce faisant, deviennent très efficaces.

J'ai également pris bonne note de votre volonté – que je partage – d'ouvrir une réflexion sur la responsabilité des ordonnateurs et l'évolution de la Cour de discipline budgétaire et financière. Sur ce point – et vous l'avez rappelé, l'un, puis, l'autre – vous avez parfaitement raison, il n'y a pas d'action publique efficace s'il y a une dilution de la responsabilité. Et nous avons, ces dernières décennies, conduit, collectivement, à l'évolution de notre système en créant une forme d'irresponsabilité relative du quotidien, pour finir tous et toutes dans une forme de responsabilité pénale intenable, pour chacun.

Document n° 2 : « La réforme de la responsabilité financière des gestionnaires publics »
Zibrila Kambia, Docteur en droit de l'Université de Poitiers, RFDA 2023, p. 181.

Près de 20 ans après la réforme des finances de l'État par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et dix ans après l'intervention du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, voilà enfin arrivée celle de la responsabilité financière des gestionnaires publics. Les planètes se sont enfin alignées dans l'univers de la gestion financière des entités publiques, même si certains pourront déplorer que cette réforme ne soit pas allée suffisamment loin. Pensée comme le pendant nécessaire de la LOLF⁽¹⁾, cette « autre réforme »⁽²⁾ qu'appelait de ses vœux dès 2005 le premier président de la Cour des comptes d'alors était devenue une véritable arlésienne⁽³⁾. Dans son discours du 5 novembre 2007, à l'occasion du bicentenaire de la Cour des comptes, le président de la République avait appelé à une réforme en ce sens, indiquant notamment que « les exigences nouvelles de la gestion publique impliquent pour l'ensemble que constituent les juridictions financières la reconnaissance de nouvelles attributions, de nouveaux moyens ainsi qu'une adaptation de son organisation »⁽⁴⁾. Le projet de loi du 28 octobre 2009 adopté pour rendre possible cette réforme des juridictions financières avait pour objectif de revoir le dispositif de responsabilité des ordonnateurs et des gestionnaires publics relevant notamment de la Cour de discipline budgétaire et financière (ci-après CDBF) instituée par la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948. Ce projet s'est cependant soldé par un échec, celui-ci n'ayant pas survécu au décès de son promoteur, Philippe Séguin, en janvier 2010. Par la suite, la commission des lois de l'Assemblée tentera sans succès de supprimer la CDBF et de réorganiser les juridictions financières à l'occasion de l'examen en mars 2010 du projet de loi relatif à la répartition des contentieux et à l'allégement de certaines procédures juridictionnelles. Le gouvernement de l'époque avait en effet obtenu le retrait des amendements en ce sens, prétextant qu'ils soulevaient « de lourdes questions de principe »⁽⁵⁾. Sans l'avoir fondamentalement « modernisé » comme l'espérait une partie de la doctrine⁽⁶⁾, l'article 90 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 a, modifiant la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963, néanmoins fait évoluer le régime de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics (RPP) en y introduisant, notamment, la notion de préjudice financier⁽⁷⁾. Cette adaptation somme toute « cosmétique »⁽⁸⁾ n'a toutefois pas suffi pour redorer le blason de ce « système biséculaire et, à vrai dire, assez moyenâgeux »⁽⁹⁾, lequel demeure en déphasage avec les enjeux et nécessités de la gestion publique, comme le témoigne la survivance de la procédure de remise gracieuse⁽¹⁰⁾. Pour sa part, la responsabilité financière des ordonnateurs est restée mollement mise en oeuvre en raison notamment de l'échec supposé de la CDBF⁽¹¹⁾ dont la doctrine dénonce régulièrement la faible activité contentieuse⁽¹²⁾, la Cour ayant rendu seulement 264 arrêts depuis sa création en 1948 (chiffre de novembre 2022). En définitive, il n'y a aucun doute que le régime de la responsabilité des gestionnaires publics était à « bout de souffle »⁽¹³⁾.

Dans ces conditions, la nécessité d'une réforme d'envergure était devenue manifeste⁽¹⁴⁾. Les réflexions en ce sens ont abouti en 2020 à un important rapport⁽¹⁵⁾ rédigé par Jean Bassères et Muriel Pacaud, auquel ont été jointes les analyses de droit comparé de la professeure Stéphanie Damarey⁽¹⁶⁾. Les enjeux d'une telle réforme étaient nombreux. Fallait-il garder le système dualiste actuel au prix de quelques réajustements ? Au contraire, n'était-il pas préférable de remettre à plat l'architecture de la responsabilité financière des gestionnaires publics afin d'ériger un système unifié ? Dans l'affirmative, sur quel modèle bâtir ce nouvel édifice ? Quels en seraient le champ matériel et le périmètre des justiciables ? Autant de questions qui, en réalité, révèlent les limites structurelles du régime juridictionnel de responsabilité financière dans un contexte marqué par la modernisation de la gestion financière. Tout en jugeant utile de maintenir un « régime de responsabilité juridictionnelle », lequel devra être unifié et concerner à la fois les comptables et les ordonnateurs, à l'exclusion toutefois des

ministres et des élus locaux, les auteurs du rapport précité avaient clairement suggéré de le réduire aux fautes les plus graves en laissant une place plus importante à la responsabilité managériale, celle-ci devant être sanctionnée par l'outil disciplinaire. Ils avaient également préconisé d'en confier le contentieux à un juge unique. Le décret n° 2021-604 du 18 mai 2021 créant une septième chambre contentieuse au sein de la Cour des comptes a, d'une certaine manière, entériné cette dernière idée, laquelle le programme de réforme des juridictions financières rendu public le 4 février 2021¹⁷ n'était pas hostile. Il a néanmoins fallu attendre la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 pour que soient lancées les premières lignes d'une réforme d'ensemble, laquelle s'inscrit dans le programme « Action publique 2022 » du gouvernement. Reprenant l'essentiel des préconisations du rapport de Jean Bassères et Muriel Pacaud, l'article 168 de la loi précitée a en effet habilité le gouvernement à créer, par ordonnance, un régime juridictionnel unifié de responsabilité des gestionnaires publics. Mettant en oeuvre cette habilitation, le gouvernement a adopté le 23 mars 2022 l'ordonnance n° 2022-408 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics. Alors que certains observateurs auraient préféré une « cathédrale législative »¹⁸ donnant lieu à de sérieuses discussions parlementaires¹⁹, c'est donc finalement par ordonnance qu'est intervenue cette réforme tant attendue. Conformément aux principes directeurs contenus dans la loi d'habilitation, l'ordonnance instaure un régime de responsabilité financière commun aux ordonnateurs et aux comptables, même si certains pourraient regretter la restriction de son périmètre. (...)

L'instauration d'un régime unifié de responsabilité financière des gestionnaires publics

Le système dualiste qui faisait cohabiter deux régimes distincts de responsabilité financière est généralement regardé comme la conséquence nécessaire d'un principe classique du droit public financier imposant la séparation des fonctions de comptable de celles d'ordonnateur. Suivant ce dernier principe, sauf cas particuliers, une même personne ne peut à la fois décider la dépense ou la recette et payer ou encaisser. Aux fonctions de comptable correspond, outre la responsabilité attachée à leur qualité d'agent public, le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire visant à combler un déficit ou un manque en monnaie ou en valeurs, une recette non recouvrée, une dépense irrégulièrement payée - dont le contentieux relève du juge des comptes (Cour des comptes et chambres régionales ou territoriales des comptes - CRTC). Les fonctions d'ordonnateurs sont, quant à elles, soumises à un régime différent de responsabilité financière tendant à sanctionner plus largement les infractions aux règles régissant les finances publiques dont le jugement relève de la CDBF.

Insufflée par la LOLF, la dynamique d'imbrication entre le rôle d'ordonnateur et celui de comptable a néanmoins conduit à relativiser la séparation entre ces deux acteurs, de sorte que l'unification de leur régime de responsabilité n'était pas rédhitoire. C'est désormais chose faite avec l'ordonnance du 23 mars 2022, car depuis le 1^{er} janvier 2023, date d'entrée en vigueur de la réforme, le système dualiste de responsabilité financière a disparu au profit d'un régime unifié, comptables et administrateurs compris. Cette responsabilité financière calquée sur le modèle de la CDBF doit être mise en oeuvre dans le cadre d'un système contentieux lui aussi unifié.

L'unification de la responsabilité financière sur le modèle de la CDBF

Même si les deux branches de la responsabilité financière des gestionnaires publics n'étaient vraisemblablement pas en guerre, la récente réforme introduite par l'ordonnance du 23 mars 2022 consacre, à l'évidence, la victoire historique du système de la CDBF. La prime à la jeunesse pourrait-on être tenté de dire, car c'est finalement sur ce dernier modèle datant seulement de 1948 que va désormais se construire la responsabilité financière unifiée (...).

Un régime s'inspirant des infractions sanctionnables de la CDBF

S'alignant sur la logique répressive de la CDBF⁽²¹⁾, la nouvelle réforme unificatrice reprend peu ou prou les infractions déjà connues sans véritablement bouleverser l'existant. Sont incriminés : l'octroi d'un avantage injustifié procuré à autrui, à soi-même ou à toute personne morale, par intérêt personnel direct ou indirect (code des juridictions financières - CJF, nouv. art. L. 131-12⁽²²⁾) ; l'empêchement d'une procédure de mandatement (CJF, nouv. art. L. 131-11⁽²³⁾) ; l'inexécution d'une décision de justice conduisant au prononcé d'une astreinte (CJF, nouv. art. L. 131-14⁽²⁴⁾), auxquels s'ajoutent les infractions formelles telles que l'absence de production des comptes, l'engagement d'une dépense sans respecter les règles de contrôle budgétaire et l'engagement d'une dépense sans avoir reçu de délégation à cet effet (CJF, nouv. art. L. 131-13⁽²⁵⁾, 1°, 2°, 3°).

La réforme était néanmoins attendue sur la redéfinition de l'infraction générique d'irrégularité financière, c'est-à-dire celle qui se matérialise par la méconnaissance des « règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens ». Prévues par l'ancien article L. 313-4 CJF, cette dernière infraction a vu sa définition parfois critiquée car trop englobante, certains auteurs ayant pu y voir le « mur qui masque les autres infractions »⁽²⁶⁾. En témoigne le fait que la CDBF sanctionne principalement les gestionnaires sur le fondement de l'ancienne disposition précitée⁽²⁷⁾, l'irrégularité financière étant conçue de façon très large et quasiment dépourvue d'élément intentionnel. L'on aurait donc pu s'attendre à une définition un peu plus précise, même si l'article L. 131-9 nouveau du CJF y introduit les notions de faute grave et de préjudice financier significatif⁽²⁸⁾.

L'instauration de sanctions graduelles écartant toute considération réparatrice

La terminologie employée dans le cadre de la définition des sanctions applicables est le reflet même du caractère répressif du régime unifié mis en place par la réforme de 2022. Alors que le législateur a pu se montrer méfiant vis-à-vis de tout vocabulaire punitif dans le cadre notamment de la responsabilité du comptable, il est désormais question d'« amende » dans l'arsenal répressif du juge financier pour l'ensemble des gestionnaires publics, ce dernier pouvant désormais prononcer des amendes plafonnées à six mois de rémunération⁽²⁹⁾. L'amende, qui doit être individualisée et proportionnée⁽³⁰⁾, est exclusive de toute autre peine, car le législateur délégué a laissé lettre morte l'autorisation de la loi d'habilitation visant à prévoir des peines complémentaires d'interdiction d'exercer les fonctions de comptable ou d'avoir la qualité d'ordonnateur pour une durée déterminée. S'inspirant de certains arrêts des juridictions financières sur les circonstances atténuantes⁽³¹⁾, la réforme prévoit, au sens du deuxième alinéa de l'article L. 131-19 nouveau du CJF, la possibilité pour le juge d'« accorder une dispense de peine, lorsqu'il apparaît que le dommage causé est réparé et que le trouble causé par l'infraction a cessé ». Seul le juge est compétent sur ce point, le très contesté et contestable pouvoir de remise gracieuse ministériel⁽³²⁾ ayant été supprimé. (...)

L'unification du contentieux de la responsabilité financière

(...) Conséquence nécessaire de l'unification du régime de responsabilité financière, la réorganisation juridictionnelle et procédurale introduite par la réforme de 2022 (...) a choisi la Cour des comptes comme juge unique des infractions du nouveau système de responsabilité des gestionnaires publics, comptables et ordonnateurs compris (CJF, nouv. art. L. 111-1⁽³³⁾). Cette dévolution contentieuse qui entraîne la suppression de la CDBF met fin à une règle séculaire constamment affirmée depuis 1807 par la loi⁽³⁴⁾, selon laquelle la Cour des comptes n'a pas juridiction sur les ordonnateurs, sauf sur ceux qu'elle a déclarés comptables de fait.

Concrètement, les compétences juridictionnelles seront exercées par la chambre du contentieux statuant en formation plénière ou en section (...). Le respect du double degré de juridiction obligeant, les jugements rendus par cette chambre sont susceptibles d'appel devant la cour d'appel financière créée de toutes pièces par l'ordonnance du 23 mars 2022, chambre présidée par le premier président de la Cour des comptes et composée de quatre conseillers d'État, de quatre conseillers maîtres à la Cour des comptes et de deux personnalités qualifiées. Dans cette nouvelle organisation juridictionnelle, le Conseil d'État conserve toujours sa compétence de juge de cassation. Comme pouvait le craindre le syndicat des juridictions financières⁶⁰, les chambres régionales et territoriales des comptes perdent ainsi leur compétence juridictionnelle, étant désormais réduites au rôle d'alerte à travers la possibilité de déférer au ministère public près la Cour des comptes les faits susceptibles de constituer les infractions du nouveau régime de responsabilité financière (CJF, nouv. art. L. 211-1⁶¹). C'est précisément sur ce point que la réforme cristallise l'essentiel des critiques⁶¹, certains pointant du doigt le risque d'une recentralisation de la fonction juridictionnelle (...).

La restriction du champ de la responsabilité financière des gestionnaires publics

Nonobstant les critiques adressées à la CDBF qui portaient notamment sur la limitation des personnes habilitées à saisir la Cour et celle du champ des infractions et du périmètre des justiciables⁶³, la réforme introduite par l'ordonnance du 23 mars 2022 assume une conception restrictive de la responsabilité unifiée des gestionnaires publics. Sans la réduire à sa portion congrue, elle recentre l'infraction relative à l'exécution des recettes ou des dépenses sur les notions de faute grave et de préjudice financier significatif tout en maintenant un périmètre de justiciables proche de celui en vigueur sous la CDBF (...).

L'exigence d'une faute grave du gestionnaire public

Théoriquement, l'avènement de la notion de faute dans le nouveau régime de responsabilité constitue une rupture avec le système de la responsabilité pécuniaire et personnelle ("RPP"). De fait, à rebours des systèmes en vigueur dans les pays voisins⁶⁵, la Cour des comptes a, depuis sa création en 1807, toujours été regardée, au titre de ses compétences juridictionnelles, comme jugeant uniquement les comptes à l'exclusion de toute appréciation du comportement personnel des comptables intéressés⁶⁶. (...)

L'avènement de la faute grave dans la caractérisation de l'infraction générique du nouveau régime de responsabilité s'inscrit dans une volonté de subjectivisation entière de l'office du juge financier car, « c'est bien l'objet de la réforme que de rompre avec un contrôle objectif détaché des réalités et des circonstances de fait que seule une approche au cas par cas permet d'appréhender sérieusement »⁷⁴. Comme certains ont pu l'écrire, il faut admettre qu'il était « surprenant que les innombrables transformations qui se sont produites dans la gestion financière de l'État n'aient pas encore débouché sur une adaptation de notre système à ces nouvelles exigences »⁷⁵. Les objectifs d'une telle orientation sont clairement assumés, car conformément aux suggestions d'une partie de la doctrine⁷⁶ et du Rapport Bassères⁷⁷, il s'agit de réduire la logique juridictionnelle de mise en oeuvre de la responsabilité financière des gestionnaires publics aux cas les plus significatifs, moyennant une responsabilité managériale renforcée, dont on peut difficilement imaginer qu'elle soit isolée du régime disciplinaire. Comme le souligne le professeur Martin Collet, « il apparaît évidemment plus pertinent de réserver cette lourde procédure aux cas qui en valent la peine » car, « la mise en oeuvre trop systématique d'une procédure juridictionnelle pour condamner le moindre manquement, même bénin, aux obligations pesant sur les gestionnaires publics ne peut faire sens ». En outre, poursuit l'auteur, « ce resserrement n'enlèvera rien à la possibilité que des fautes plus légères donnent lieu à des sanctions disciplinaires voire simplement "managériales" (affectant l'évolution de carrière) »⁷⁸. Néanmoins, la réticence de l'administration à mettre

en oeuvre les procédures disciplinaires même en présence de fautes avérées ou à instituer une rémunération au mérite semble constituer l'un des défis de la réforme.

Comme on pouvait s'y attendre, l'ordonnance du 23 mars 2022 n'a pas jugé utile de définir la notion de faute grave, « non par laxisme mais par pragmatisme »⁽⁷⁹⁾, laissant ainsi une marge d'appréciation très importante au juge financier. On aurait pu difficilement espérer qu'il en aille autrement, la loi ne pouvant tout régir de façon abstraite. La définition de la notion de faute grave sera, ici comme ailleurs, essentiellement jurisprudentielle. Il faudra alors compter sur le juge financier pour en définir les contours, l'appréciation de la gravité de la faute pouvant notamment tenir compte de sa nature, des conditions dans lesquelles elle a été commise, des objectifs poursuivis par son auteur, des fonctions exercées par celui-ci ou, comme le suggère la procureure générale près la Cour des comptes, Christine Hirsch, de « l'importance de la règle méconnue ou encore [de] la répétition d'irrégularités »⁽⁸⁰⁾. Sur ce point, le nouveau juge unique pourrait largement s'inspirer du droit pénal et surtout de la jurisprudence de la CDBF, notamment sur les circonstances aggravantes ou atténuantes⁽⁸¹⁾. (...)

En revanche, en mettant l'accent sur la faute grave, notion également centrale dans la définition des infractions pénales, la réforme devrait conduire à rapprocher le nouveau régime de la responsabilité pénale⁽⁸²⁾. Cette circonstance est de nature à accroître la proportion des cas de cumul de poursuite⁽⁸³⁾, la faute grave pouvant également engager la responsabilité pénale de son auteur au titre notamment de la prise illégale d'intérêt ou de la concussion (...) Le Conseil constitutionnel a jugé que si « le principe de la nécessité des peines ne fait pas obstacle à ce que les mêmes faits commis par une même personne puissent faire l'objet de poursuites différentes... » et que l'éventualité d'un cumul de sanctions financières, disciplinaires et pénales « n'est pas, en lui-même, contraire au principe de proportionnalité des peines garanti par l'article 8 de la Déclaration de 1789 », c'est à la condition que « le montant global des sanctions éventuellement prononcées, ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues »⁽⁸⁶⁾.

L'exigence d'un préjudice financier significatif

La notion de préjudice financier en matière de responsabilité financière des gestionnaires publics ne résulte pas de la réforme de 2022. Elle a été introduite par la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 qui, modifiant le régime de responsabilité des comptables publics, distingue selon que les irrégularités reprochées ont ou non occasionné un préjudice financier⁽⁹¹⁾. (...)

La véritable novation de la réforme consiste dans l'érection de l'existence du préjudice financier comme condition de mise en oeuvre de la responsabilité. Marqueur de la volonté de réduire le champ de ce régime de responsabilité, la réforme ajoute en outre que, pour déboucher sur une éventuelle sanction, le préjudice financier occasionné doit être « significatif ». (...) Suivant une démarche partant du manquement et non du préjudice⁽⁹⁴⁾, le juge financier devra d'abord, et avant toute chose, s'attacher à caractériser la faute grave. Il devra ensuite rechercher l'existence d'un préjudice financier significatif dont l'élément matériel réside dans le dommage patrimonial subi par la personne publique. Sur ce point, même si la question de la détermination de ce qui est ou non « significatif » reste entière, le juge financier devra adopter une appréciation pragmatique. (...) Il devra enfin déterminer l'imputabilité du préjudice, c'est-à-dire identifier l'existence d'un lien de causalité entre la faute grave du gestionnaire public et le préjudice financier subi par l'organisme public. Dans certains cas, l'existence ou l'absence de lien de causalité pourrait ne faire l'objet d'aucun doute. (...)

Document n° 3 : Extraits des articles réglementaires du Code de l'artisanat créé par le décret n° 2023-500 du 22 juin 2023.

Article D. 323-14 (anciennement article 19 du Code de l'artisanat)

Al. 1 : Les fonctions d'ordonnateur des dépenses sont exercées par le président qui peut, avec l'agrément du bureau, les déléguer à un ou plusieurs élus membres du bureau, à l'exception du trésorier et du ou des trésoriers adjoints.

(...)

Al. 4 : Les conditions dans lesquelles le président et le trésorier peuvent déléguer leur signature au secrétaire général ou, sur sa proposition, à d'autres agents permanents de la chambre sont fixées par le règlement intérieur prévu à l'article [D. 323-22](#).

Al. 5 : Les délégations sont écrites et indiquent leur durée. Elles sont transmises au préfet de région et publiées.

Article R. 323-23

Le contrôle administratif et financier des chambres de métiers et de l'artisanat est exercé par le préfet de région, assisté par le directeur régional des finances publiques.

Article R. 323-34

S'agissant des ordres de payer, le trésorier contrôle la qualité de l'ordonnateur, l'exacte imputation des dépenses, la disponibilité des crédits, la validité de la dette et le caractère libératoire du paiement.

Le contrôle de la validité de la dette porte sur la justification du service fait, l'exactitude de la liquidation, la production des pièces justificatives et l'application des règles de prescription et de déchéance.

Lorsqu'à l'occasion de ces contrôles le trésorier a constaté des irrégularités ou des inexactitudes dans les certifications de l'ordonnateur, il suspend le paiement et en informe celui-ci. Ce dernier a alors la faculté de le requérir de payer par écrit.

Toutefois, le trésorier ne peut déférer à l'ordre de réquisition lorsque la suspension de paiement est motivée par :

- 1° L'indisponibilité des crédits ;
- 2° L'absence de justification du service fait ;
- 3° Le caractère non libératoire du règlement ;
- 4° Le manque de fonds disponibles.

Document n° 4 : Exemple de délégation de signature



Chambre de
Métiers
Artisanat

Délégation n° D2021/06

**DELEGATION DE SIGNATURE DU PRESIDENT DE LA
AU SECRETAIRE GENERAL**

Conformément à l'article 19 du Code de l'Artisanat et au règlement intérieur de la
Président de la [REDACTED] délègue son pouvoir de
signature nominativement à :

- [REDACTED] secrétaire général de la [REDACTED]

Périmètre de la délégation de signature :

Les actes d'engagement sur SAP ou sur tout support équivalent le cas échéant, sur
l'intégralité du périmètre régional, sont délégués à [REDACTED] pour :

- Les dépenses de secrétariat général, ressources humaines, communication et observatoire inférieures ou égales à 5000 € TTC en tant que valideur final.

Ces éléments seront repris dans le règlement financier et annexé au règlement intérieur.

Tous actes d'administration, de gestion, d'engagement des dépenses, décisions concourant
au fonctionnement quotidien de la [REDACTED] dans la limite de ses attributions et
autorisations budgétaires éventuelles respectives notamment :

- Les commandes, lettres de commande, actes d'engagement juridique de dépenses et de recettes et contrats emportant dépenses, décisions, dans les limites prévues pour le délégataire dans le règlement financier annexé au règlement intérieur, soit un montant maximum de **5 000 € TTC comme exposé ci-dessus**.
- Les ordres de service se rapportant aux contrats énoncés à l'alinéa précédent et conformément aux limites prévues dans le règlement financier.
- Les attestations de service fait et courriers de vérification d'exécution des prestations
- Les signatures des conventions de stage d'immersion en milieu professionnel
- Les copies certifiées conformes à l'original
- Tout type de courrier se rapportant à la gestion courante de la [REDACTED]
- Les notifications relatives à la gestion de l'administration du personnel et à la politique RH en général
- Les accusés de réception des courriers et objets reçus.
- Les dépôts de plainte de l'établissement auprès des autorités compétentes
- Les courriers de notification des marchés, les courriers d'accompagnement des documents contractuels signés du Président (avenants, ordres de services...) et les courriers d'information aux candidats dans le cadre des appels à la concurrence (l'arrêté de décision et l'acte d'engagement étant quant à eux signés préalablement par le Président de la CMA).
- Signature, pour raison de service, des autorisations préalables d'accomplissement d'heures supplémentaires et complémentaires pour les collaborateurs



Chambre
**Métiers
Artisanat**

- L'ensemble des actes d'administration, de gestion, d'engagement des dépenses, décisions que ses collaborateurs effectuent par délégation du président régional.

Le délégataire, après accord écrit du Président (mail ou courrier), qui saisira les services compétents concernés pour la mise en place, est autorisé à apposer sa signature scannée sur des documents normés au niveau régional ou national (formalisation, référentiel, etc..).

Le Secrétaire général a la possibilité de déléguer tout ou partie de ses attributions aux membres du comité stratégique (hors engagements financiers). Le Secrétaire général en fera la proposition au Président en précisant les actes ou missions qu'il souhaite déléguer. Le Secrétaire général se chargera de la formalisation ou en chargera le service qu'il désignera. La délégation sera signée par les signataires de la délégation initiale concernée et le collaborateur (trice) nommément désigné(e).

L'utilisation d'une délégation de signature vise à permettre un fonctionnement fluide et quotidien de la _____ Cela exclut son utilisation à :

- des cas particuliers, des situations individuelles ou des dossiers potentiellement litigieux,
- des cas contraires aux différents textes régissant le fonctionnement d'une Chambre de Métiers et de l'Artisanat ou contraires aux termes de contrats ou de conventions en cours.
- des décisions entraînant des conséquences budgétaires non prévues ou non validées dans l'exécution du budget de l'exercice concerné.
- Des cas incompatibles avec les montants prévus dans les délégations financières déjà mises en place au titre du processus d'engagement et de règlement des dépenses.

Il appartient au délégataire de s'assurer qu'il n'outrepasse pas le cadre de sa délégation en mettant en péril les intérêts de la _____ (financiers, juridiques, administratifs ou relevant de son image). En cas de doute, il doit prendre l'attache du président ou du secrétaire général de la _____

Période de validité :

Les délégations de signature ont une durée maximale égale à celle de la mandature.

Ces délégations peuvent être suspendues ou annulées à tout moment par le Président après information du Bureau en conformité avec le règlement intérieur

L'année des élections renouvelant l'Assemblée générale, les délégations cessent leurs effets automatiquement la veille de l'Assemblée générale d'installation à 18h ou au départ du déléguant ou du délégataire.

Le déléguant

Le délégataire

Document n° 5 : « Les fonctions des ordonnateurs »

Aurélien Baudu, *Droit des finances publiques*, 4^{ème} éd., Dalloz, 2003, p. 589-590.

A. Les ordonnateurs et les comptables publics

Les ordonnateurs et les comptables publics sont, d'un point de vue organique, distincts et ils sont, d'un point de vue fonctionnel, amenés à coopérer ensemble. Ils forment ce que le législateur dénomme désormais : les gestionnaires publics. Il est essentiel d'examiner leurs fonctions et leurs statuts respectifs en dehors de leur régime de responsabilité financière qui est désormais unifié pour les gestionnaires publics depuis le 1^{er} janvier 2023.

920 ■

1. Les ordonnateurs

Les nouveaux acteurs de la gestion budgétaire de l'État voient leurs compétences précisées ainsi que leur régime de responsabilité défini (GBCP, art. 12) dans les conditions fixées par la loi (L. n° 2021-1900 du 30 déc. 2021 de finances pour 2022, art. 168 ; Ord. n° 2022-408 du 23 mars 2022). Les responsables de programme (RPROG), de budget opérationnel de programme (RBOP) et d'unité opérationnelle (RUO) ainsi que le responsable de la fonction financière ministérielle (RFFIM) doivent avoir la qualité d'ordonnateur ou être bénéficiaires de la délégation de signature d'un ordonnateur principal ou secondaire (GBCP, art. 73). Si la LOLF ne modifie pas a priori le rôle de l'ordonnateur qui, formellement du moins, demeure avec le comptable public un acteur fondamental de l'exécution budgétaire, il n'en demeure pas moins que le « concept » est devenu flou et se confond avec celui de gestionnaire public (S. Thébaud, *L'ordonnateur en droit public financier*, LGDJ, 2007, 383 p.).

921 ■

a. Les fonctions des ordonnateurs

Les ordonnateurs constatent les droits et les obligations, liquident les recettes et émettent les ordres de recouvrer. Ils engagent, liquident et ordonnent les dépenses (GBCP, art. 11). Le cas échéant, ils assurent la programmation, la répartition et la mise à disposition des crédits. Ils transmettent au comptable public compétent les ordres de recouvrer et de payer assortis des pièces justificatives requises, ainsi que les certifications qu'ils délivrent. Ils établissent les documents nécessaires à la tenue, par les comptables publics, des comptabilités dont la charge incombe à ces derniers.

922 ■

Les ordonnateurs disposent d'un pouvoir d'initiative discrétionnaire dans le cadre défini par l'autorité budgétaire en matière de dépenses et décident librement de leur opportunité afin d'assurer le fonctionnement des services publics. Cette liberté disparaît pour les principaux postes de dépenses, à savoir les dépenses de personnel qui sont des dépenses sans ordonnancement préalable (v. ci-dessous) et les charges de la dette. Cette liberté se manifeste donc par la non-obligation d'engager la dépense

923 ■

ou la possibilité de l'engager à un niveau moindre que celui autorisé par la loi de finances. Cette liberté de choix a ensuite des répercussions sur leur régime de responsabilité, qui est plus souple que celui des comptables publics (v. ci-dessous).

■ 924

D'une part, il existe les différentes catégories traditionnelles d'ordonnateurs. Les ordonnateurs principaux^o se distinguent des ordonnateurs secondaires^o (GBCP, art. 10). Les ordonnateurs prescrivent donc l'exécution des recettes et des dépenses de l'État. Les ordonnateurs principaux peuvent déléguer leurs pouvoirs ou se faire suppléer en cas d'absence ou d'empêchement (GBCP, art. 10). En effet, les ordonnateurs délégués (membres des cabinets ministériels, hauts fonctionnaires), et les ordonnateurs suppléants (qui remplacent les ordonnateurs principaux et secondaires en cas d'empêchement ou d'absence) ne disposent que d'une simple délégation de pouvoir (GBCP, art. 10 et 76).

Document n° 6 : Arrêt de la Chambre du Contentieux de la Cour des Comptes du 20 octobre 2023, Régie régionale des transports des Landes (RRTL), aff. n° 865 (S-2023-1184).

La Cour,

Vu le code des juridictions financières (CJF) ;

Vu les articles 29 et 30 de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics ;

Vu l'article 11 du 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 ;

Vu le déféré, décidé le 6 novembre 2019, sur le fondement de l'article L. 314-1 du code des juridictions financières alors applicable, par la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine portant sur des faits laissant présumer l'existence d'irrégularités dans la gestion de la Régie régionale des transports des Landes (RRTL), communiqué le 23 décembre 2020 par le procureur financier près cette chambre à la procureure générale près la Cour des comptes, ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), et enregistré ce même jour ;

Vu le réquisitoire introductif du 16 avril 2021, par lequel le ministère public près la CDBF a saisi la juridiction de cette affaire ;

Vu la décision du 31 août 2022 de la procureure générale renvoyant MM. X devant la CDBF (...)

Sur la transmission de l'affaire de la CDBF à la Cour des comptes

1. La Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) a été saisie, par le réquisitoire introductif du 16 avril 2021 susvisé, de faits relatifs à la gestion de la Régie régionale des transports des Landes, susceptibles de constituer des infractions sanctionnées par cette juridiction.

2. Ces faits concernent les années 2016, 2017 et 2018. (...)

9. L'affaire relative à la Régie régionale des transports des Landes n'ayant pas été jugée par la CDBF au moment de l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022, elle a été transmise à la Cour des comptes à la date du 1^{er} janvier 2023, en application des dispositions du II de l'article 30 de l'ordonnance du 23 mars 2022 susvisée, et les actes de procédure pris antérieurement demeurent valables devant cette juridiction.

Sur la compétence de la Cour des comptes

15. En application de l'article L. 312-1 du CJF, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022, était justiciable de la CDBF « (...) *Tout fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que des groupements des collectivités territoriales (...)* ». À compter de l'entrée en vigueur des dispositions de l'ordonnance du 23 mars 2022 susvisée, le champ des justiciables de la Cour des comptes est défini de façon inchangée, du fait des dispositions introduites à l'article L. 131-1 du CJF.

16. Selon les dispositions de l'article L. 1221-3 du code des transports, l'exécution des services publics de transports de personnes réguliers et à la demande est assurée « *soit en régie par une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention avec l'autorité organisatrice* ». L'article R. 1221-1 dudit code précise que « *Les régies mentionnées à l'article L. 1221-3 sont soit des établissements publics à caractère industriel et commercial, soit des régies dotées de la seule autonomie financière* ».

17. En application des dispositions de l'article L. 2221-10 du code général des collectivités territoriales, les régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière créées par les collectivités territoriales sont des établissements publics locaux.

18. La Régie des transports des Landes exerce sa compétence dans le cadre des dispositions du code des transports et du code général des collectivités territoriales précitées ; elle était une régie départementale jusqu'à l'adoption de la délibération du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine du 26 juin 2017, par laquelle elle est devenue une régie régionale.

19. Les règlements intérieurs de la régie adoptés successivement (...) précisent, de façon constante, que la régie est un établissement public à caractère industriel et commercial doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

20. Il résulte de ce qui précède que la régie constitue un établissement public local, à caractère industriel et commercial.

21. En application du contrat de travail signé le 28 mai 1990, M. X, directeur de la régie, avait la qualité d'agent civil de cet établissement, et il est donc justiciable de la Cour à ce titre.

22. Au surplus, M. X avait la qualité de représentant légal de la régie, conformément aux dispositions du premier alinéa de l'article R. 2221-22 du code général des collectivités territoriales ; il en était par ailleurs l'ordonnateur, en application du 5° de l'article R. 2221-28 du même code et des attributions formalisées dans les différentes versions du règlement intérieur de la régie.

23. M. X est donc justiciable de la Cour.

Sur les infractions aux règles d'exécution des dépenses avant conduit à l'octroi d'avantages à soi-même

27. La décision de renvoi modificative du 20 juin 2023 susvisée considère successivement trois séries de faits comme éléments constitutifs d'une infraction aux règles d'exécution des dépenses, qui auraient conduit M. X à l'octroi d'avantages à lui-même.

28. Ces faits relèvent, en premier lieu, de la prise en charge de frais de déplacement et de repas sans lien avec les besoins ou les nécessités du service ; ils se rapportent, en deuxième lieu, au remboursement de déplacements vers son lieu de travail habituel, au surplus sur la base d'un kilométrage ne correspondant pas à la distance entre son domicile et ce site ; ils se rattachent, enfin, à la prise en charge de frais de repas pris sur son lieu de travail.

29. Pour l'ensemble de ces faits, le procureur général fait grief à M. X d'avoir signé les feuilles de déplacement et notes de frais afférentes, et d'avoir, en sa qualité d'ordonnateur de la régie, prescrit l'exécution des dépenses correspondantes. La décision de renvoi modificative considère qu'en s'octroyant ces remboursements et prises en charges, M. X « s'est procuré à lui-même un avantage injustifié, en méconnaissance de ses obligations et par intérêt personnel direct ».

Sur le droit applicable

30. Conformément au principe de rétroactivité in mitius des lois répressives, la loi nouvelle plus douce se saisit de toutes les infractions antérieures constatées et non définitivement jugées, sous la condition qu'elles répondent à sa rédaction, que la sanction prononcée ne soit pas rendue plus sévère, et que les dispositions nouvelles plus sévères ne s'appliquent pas rétroactivement aux faits antérieurs à leur entrée en vigueur. Ces principes s'appliquent tant pour la qualification que pour le plafond de l'amende qui pourrait être infligée aux personnes renvoyées.

31. L'article L. 313-4 du CJF, applicable jusqu'au 31 décembre 2022 et invoqué à l'appui du réquisitoire introductif du 16 avril 2021 susvisé, disposait que « *Toute personne visée à l'article L. 312-1 qui, en dehors des cas prévus aux articles précédents, aura enfreint les règles relatives*

à l'exécution des recettes et des dépenses de l'État ou des collectivités, établissements et organismes mentionnés à ce même article ou à la gestion des biens leur appartenant ou qui, chargée de la tutelle desdites collectivités, desdits établissements ou organismes, aura donné son approbation aux décisions incriminées sera passible de l'amende prévue à l'article L. 313-1. (...) ». Depuis le 1er janvier 2023, il a été substitué à cette infraction celle codifiée à l'article L. 131-9 du CJF, aux termes duquel est exigée, outre la preuve d'une « infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens » de l'organisme, la démonstration d'une faute grave ayant causé un préjudice financier d'un montant significatif. Cette disposition doit être considérée comme une loi nouvelle plus douce par rapport à l'article L. 313-4 désormais abrogé, et applicable à l'espèce, conformément au principe précité de la rétroactivité des seules dispositions plus douces.

32. Par ailleurs, l'article L. 313-6 du CJF désormais abrogé, disposait que « Toute personne visée à l'article L. 312-1 qui, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, aura, en méconnaissance de ses obligations, procuré à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé, ou aura tenté de procurer un tel avantage sera passible d'une amende dont le minimum ne pourra être inférieur à 300 € et dont le maximum pourra atteindre le double du montant du traitement ou salaire brut annuel qui lui était alloué à la date de l'infraction ». Depuis le 1^{er} janvier 2023, il a été substitué à cette infraction celle codifiée à l'article L. 131-12 du CJF, aux termes duquel « Tout justiciable au sens des articles L. 131-1 et L. 131-4 qui, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, en méconnaissance de ses obligations et par intérêt personnel direct ou indirect, procure à une personne morale, à autrui, ou à lui-même, un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, est passible des sanctions prévues à la section 3 ».

33. Dans sa décision de renvoi modificative, le ministère public a exclusivement invité la Cour à sanctionner sur le fondement de l'article L. 131-12 du CJF l'avantage injustifié que M. X se serait procuré à lui-même en signant des justificatifs de frais, en prescrivant l'exécution des dépenses correspondantes et en s'octroyant des remboursements auxquels il ne pouvait prétendre. Il relève à cet égard que, si l'avantage injustifié à soi-même n'était pas susceptible d'être sanctionné à l'époque des faits sur le fondement de l'article L. 313-6 du CJF, les agissements en cause pouvaient être alors appréhendés sur le fondement de l'article L. 313-4 du même code. Il estime en conséquence que, depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 23 mars 2022 susvisée, les agissements litigieux peuvent être sanctionnés sur la base de l'article L. 131-12 du CJF.

34. Dans son mémoire du 21 août 2023 susvisé, l'avocat de M. X fait valoir que l'infraction aux règles d'exécution des dépenses et des recettes, désormais codifiée à l'article L. 131-9 du CJF, a été modifiée dans un sens moins répressif par l'ordonnance du 23 mars 2022 dès lors qu'une faute grave ayant entraîné un préjudice financier significatif doit être identifiée. Il souligne que le recours par le ministère public à l'infraction d'octroi à soi-même d'un avantage injustifié pour saisir les faits déférés résulte directement du constat selon lequel le comportement de M. X n'entre nullement dans le cadre des exigences posées par l'article L. 131-9 du CJF. Il relève que l'avantage injustifié procuré à soi-même n'était pas sanctionné par une infraction autonome et directement définie comme telle avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 23 mars 2023 susvisée. Il en déduit que le champ des articles L. 313-4 ancien, d'une part, et L. 131-9 et L. 131-12 nouveaux, d'autre part, ne se superposant pas, il ne peut être soutenu que l'état du droit n'a pas été modifié sur ce point.

35. Il est un fait que l'octroi d'un avantage injustifié à soi-même ne constituait pas une infraction autonome et définie comme telle avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 23 mars 2022 susvisée et qu'il ne pouvait être sanctionné, sur le fondement de l'article L. 313-4 du CJF, qu'en tant qu'il constituait par ailleurs un manquement à une règle d'exécution des dépenses et des recettes. Un tel manquement reste susceptible d'être sanctionné sur le fondement de l'article

L. 131-9 du CJF, mais seulement dans la mesure où les conditions plus restrictives de la nouvelle définition de l'infraction se trouvent réunies. En l'espèce, M. X n'est, au demeurant et comme le souligne son avocat, pas poursuivi sur ce fondement.

36. L'infraction autonome d'octroi d'un avantage injustifié à soi-même ne saurait avoir un caractère rétroactif dès lors qu'elle a été créée par l'ordonnance du 23 mars 2022 susvisée et introduite dans les dispositions de l'article L. 131-12 du CJF qui se substitue à l'article L. 313-6 en vigueur à l'époque des faits. Elle ne peut donc pas être retenue pour des faits survenus avant le 1er janvier 2023.

37. Il résulte de ce qui précède que M. X doit être relaxé des fins des poursuites.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Article unique. – M. X est relaxé des fins des poursuites.

Document n° 7 : Arrêt de la Chambre du Contentieux de la Cour des Comptes du 10 juillet 2023, Centre hospitalier Sainte-Marie à Marie-Galante (Guadeloupe), aff. n° 882 (S-2023-0858).

La Cour,

Vu le code civil ;

Vu le code des juridictions financières (CJF) ;

Vu le code de justice administrative (CJA) ;

Vu les articles 29 et 30 de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics ;

Vu la communication du 30 mars 2021, enregistrée le 12 avril 2021 au parquet général, par laquelle Maître Jean-Luc MAILLOT, conseil de M. X, créancier au sens de l'article L. 314-1 du CJF alors applicable, a déféré au ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) des faits relatifs à l'inexécution de décisions de justice rendues en sa faveur, susceptibles de constituer des infractions sanctionnées par cette juridiction ;

Vu la décision du 8 février 2023 du procureur général près la Cour des comptes renvoyant Mme Y (...) devant ladite Cour, reçue au greffe de la chambre du contentieux le 9 février 2023 ; (...)

27. M. X, ancien directeur du centre hospitalier Sainte-Marie, a saisi le tribunal administratif de Fort-de-France par une requête enregistrée le 7 mai 2012.

28. Par cette requête, M. X demandait au tribunal d'annuler la décision implicite par laquelle la directrice par intérim du centre hospitalier avait rejeté sa « demande de reconnaissance de l'imputabilité au service de la maladie dont il est atteint ».

(...) 47. Par un jugement du 21 mars 2016, le tribunal administratif de la Martinique a prononcé une astreinte à l'encontre du centre hospitalier et a également condamné l'établissement à verser à M. X une somme de 100 euros au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

48. Par un deuxième jugement n° 1700789 du 23 octobre 2018, le tribunal administratif de la Martinique a condamné le centre hospitalier Sainte-Marie à payer les sommes de 14 410 euros à l'État, et de 14 410 euros à M. X, en liquidation de l'astreinte prononcée par le jugement n° 1400461 du 21 mars 2016.

49. Par un troisième jugement n° 2100569 du 7 juillet 2022, le tribunal administratif de la Martinique a condamné le centre hospitalier Sainte-Marie à payer les sommes de 30 420 euros à l'État et de 10 140 euros à M. X, en liquidation de l'astreinte prononcée par le jugement n° 1400461 du 21 mars 2016 ; ce même jugement a également condamné le centre hospitalier à verser la somme de 1 500 euros à M. X au titre de l'article L. 761-1 du CJA.

50. Les condamnations pécuniaires, liquidation d'astreinte et frais irrépétibles, prononcées par le jugement n° 2100569 du 7 juillet 2022, ont été mandatées, en ce qui concerne M. X, le 2 août 2022, moins d'un mois après la notification du jugement.

51. La part de la liquidation d'astreinte prononcée par le jugement n° 1700789 du 23 octobre 2018 revenant à M. X n'a, elle, été mandatée que le 2 août 2022, soit plus de 3 ans et 9 mois après la notification du jugement.

Sur le droit applicable

53. (...) Lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné une collectivité locale au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, cette somme doit être mandatée ou ordonnancée dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice. À défaut de mandatement ou d'ordonnancement dans ce délai, le représentant de l'État dans le département ou l'autorité de tutelle procède au mandatement d'office.

54. Il résulte de l'instruction que le centre hospitalier Sainte-Marie n'a pas procédé au mandatement des sommes dues en application du jugement n° 1700789 du 23 octobre 2018, dans le délai de deux mois, prévu par la loi du 16 juillet 1980 susvisée.

Sur l'imputation des responsabilités

42. Mme Y, a assuré la direction du centre hospitalier Sainte-Marie du 16 août 2012 jusqu'en mars 2021, date de la fin effective de ses fonctions avant son départ en retraite au 1er septembre 2021.

43. M. Z a assuré l'intérim de la direction du centre hospitalier à compter du 8 mars 2021 jusqu'à sa nomination en qualité de directeur à compter du 4 janvier 2022 ; fonctions qui ont pris fin à compter du 16 février 2023.

44. Les infractions prévues au 1° de l'article L. 131-14 du CJF, qui se sont produites durant la période où Mme Y puis M. Z assuraient la direction de l'établissement peuvent donc leur être imputées en qualité d'ordonnateurs du centre hospitalier Sainte-Marie en application du 1° de l'article L. 131-4 du CJF en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2023, article qui reprend les dispositions définies antérieurement à cette date à l'article L. 312-2 du CJF.

Sur les circonstances aggravantes ou atténuantes de responsabilité

En ce qui concerne Mme Y

58. Le mémoire en défense adressé par le conseil de Mme Y soutient que l'inertie de sa cliente est une hypothèse avancée sans aucune preuve ; or il résulte de l'instruction que c'est bien l'absence d'exécution du jugement n° 1200418 du 17 juin 2013 qui est à l'origine des astreintes prononcées à l'encontre du centre hospitalier Sainte-Marie le 21 mars 2016 ; c'est, par la suite, le non-paiement de ces astreintes qui a entraîné leur liquidation prononcée par jugement du 23 octobre 2018 ; enfin, c'est l'inexécution du jugement du 23 octobre 2018 qui a entraîné une nouvelle liquidation d'astreinte prononcée par le jugement du 7 juillet 2022. L'astreinte constitue une mesure de contrainte entièrement distincte des dommages-intérêts, qui vise à vaincre la résistance opposée à l'exécution d'un jugement. La condamnation au versement d'astreintes, puis leur liquidation, prononcées par le tribunal administratif de la Martinique, devaient donc conduire Mme Y à faire preuve, lorsqu'elle assurait la direction de l'établissement, d'un comportement plus diligent et respectueux des décisions de justice.

60. Selon le conseil de Mme Y, « l'inexécution des décisions indiquées est essentiellement due à une situation financière désastreuse de l'établissement » ; cet argument ne peut pas être retenu en l'espèce car il ne saurait constituer une cause d'exemption de l'obligation d'exécution de décisions de justice ayant force de chose jugée, surtout pendant une période aussi longue ; en outre il peut être constaté que les sommes dues à M. X ont finalement été mandatées sur l'exercice 2022, bien que l'établissement ait dégagé cette année-là un résultat net déficitaire.

62. Le paiement des astreintes et frais irrépétibles dus à M. X n'est intervenu qu'en août 2022, alors que Mme Y n'était plus directrice du centre hospitalier ; mais le retard réitéré à exécuter les décisions de justice antérieures est à l'origine de la liquidation d'astreintes par le tribunal administratif de la Martinique, ce qui a engendré des charges supplémentaires pour l'établissement de santé.

63. En sa qualité de directrice du centre hospitalier du mois d'août 2012 à mars 2021, Mme Y n'a pas pris les mesures nécessaires pour procéder à l'exécution du jugement n° 1200418 du 17 juin 2013. Il lui incombait, en effet, en sa qualité de supérieure hiérarchique, de surveiller la bonne exécution par ses services des décisions de justice concernant le centre hospitalier.

64. Son inaction a conduit le tribunal administratif de la Martinique à prononcer des astreintes puis à liquider ces astreintes. Or, Mme Y n'a procédé à aucun mandatement des sommes dues par le centre hospitalier dans le cadre du litige qui l'opposait à M. X, en dépit des décisions juridictionnelles intervenues et ce pendant toute la durée au cours de laquelle elle a exercé les fonctions d'ordonnateur, soit plus de huit ans, ce qui constitue une circonstance aggravante.

Sur l'amende

77. Il sera fait une juste appréciation de la gravité des faits, de leur caractère répété et continu sur une longue période, de l'importance du préjudice causé à l'organisme et de l'ensemble des circonstances de l'espèce, en infligeant :

- à Mme Y une amende de 7 000 euros ; (...)

DÉCIDE :

Article 1^{er} . – Mme Y est condamnée à une amende de sept mille euros (7 000 €).

2 La question de la responsabilité managériale ^

Les développements de la culture managériale depuis le début des années 2000 posent la **question de la responsabilité des ordonnateurs par rapport aux objectifs qui leur sont assignés**. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) repose sur l'équation accordant plus de liberté de décision aux gestionnaires, en échange d'une responsabilité accrue par rapport à la satisfaction de leurs objectifs. Le statut de ces "gestionnaires" est clarifié par l'article 73 du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) du 7 novembre 2012, duquel il résulte qu'ils ont nécessairement la qualité d'ordonnateur ou qu'ils agissent sous sa responsabilité.

Mais le contenu de cette responsabilité managériale n'est pas défini car la puissance publique ne peut simplement se désinvestir d'une de ses missions dont les résultats seraient insatisfaisants, et elle ne peut pas licencier le gestionnaire défaillant, car celui-ci est soit un élu, soit souvent un fonctionnaire. Aussi la question de la responsabilité des ordonnateurs ouvre vers celle, encore en friche juridique, de la responsabilité managériale, sanctionnant la réalisation des objectifs. Les difficultés à développer cette dernière forme de responsabilité sont révélatrices des importantes limites de la convergence entre gestion publique et privée.

L'ordonnance du 23 mars 2022 renforce cette logique de responsabilité managériale.