



Séminaire

Loi 61-99 sur la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics

Animé par :

Mohammed BERRAOU

Date : 25 et 26 octobre 2017

Sommaire

- **Référentiels de la responsabilité financière**
- **Champ de compétence**
- **Types de responsabilité financière**
- **Faits générateurs et sanctions**
- **Mise en jeu de la responsabilité financière**
- **Exonération et atténuation de la responsabilité**

I- Référentiels de la responsabilité financière (1/2)

■ 1- Notion

- ce n'est pas une responsabilité administrative ou disciplinaire
- ce n'est pas une responsabilité civile
- ce n'est pas une responsabilité pénale
- C'est quoi, donc ?

Définition Synthétique

- la responsabilité financière est une responsabilité personnelle (art 4 de la LRF), spécifique aux infractions liées aux lois et règlements financiers commises dans le service.
- La responsabilité financière est sanctionnée par des sanctions spécifiques
- Nouvelle extension de la responsabilité financière aux fautes de gestion (management)
- Autonomie et existence de passerelles avec la responsabilité disciplinaire et pénale. (art 111 du CJF)

Champ d'application (art premier loi-61-99)

- La présente loi a pour objet de fixer la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics de l'Etat, des collectivités locales et leurs groupements ainsi que ceux des établissements et entreprises publics soumis au contrôle financier de l'Etat pour les actes qu'ils prennent, qu'ils visent ou qu'ils exécutent dans l'exercice de leurs fonctions respectives.
- Sauf cas de force majeure ou de dérogations prévues par la loi, lesdits ordonnateurs, contrôleurs et comptables publics encourent une responsabilité qui peut être disciplinaire, civile ou pénale, sans préjudice des sanctions qui peuvent être prises à leur encontre par la cour des comptes ou les cours régionales des comptes.

A- les ordonnateurs Référentiels (2/2)

2- Fondements Juridiques et Jurisprudentiels

- Statut juridique de l'ordonnateur: RGCP (art 3) ;
LRF (art 2)
- Art 5 : Les ordonnateurs peuvent déléguer leur signature et, sous leur responsabilité et leur contrôle, instituer des sous ordonnateurs. (Décret de la comptabilité publique)
- Responsabilité de l'ordonnateur : LRF (art 4)
CJF (art 54 et 41)
- **Personnes justiciables** (discipline budgétaire et financière : loi-62-99 CJF)
- **Article 51** : La cour exerce une fonction juridictionnelle en matière de discipline budgétaire et financière à l'égard de tout responsable, de tout fonctionnaire ou agent de l'un des organismes soumis au contrôle de la cour, chacun dans la limite des compétences qui lui sont dévolues, qui commet l'une des infractions prévues aux articles 54, 55 et 56 ci-dessous.

Les organismes soumis au contrôle de la cour, au titre du présent

- chapitre sont :
 - les services de l'Etat ;
 - les établissements publics ;
 - les sociétés ou entreprises dans lesquelles l'Etat ou des établissements publics détiennent séparément ou conjointement, directement ou indirectement, une participation majoritaire au capital ou un pouvoir prépondérant de décision ;

les sociétés ou entreprises dans lesquelles l'Etat ou des établissements publics détiennent conjointement avec des collectivités locales, une participation majoritaire au capital ou un pouvoir prépondérant de décision.

- Dispense de la poursuite
- **Article 52** : Ne relèvent pas de la juridiction de la cour en matière de discipline budgétaire et financière, les membres du gouvernement et les membres de la Chambre des représentants et de la Chambre des conseillers, lorsqu'ils agissent es-qualité.
- **Article 53** : Lorsque les auteurs des infractions visées aux articles 54, 55 et 56 ci-dessous, justifient d'un ordre écrit donné préalablement à l'infraction, par leur supérieur hiérarchique, ou par toute autre personne habilitée à donner cet ordre, la responsabilité devant la cour en matière de discipline budgétaire et financière est transférée au donneur de l'ordre écrit, sous réserve des dispositions de l'article 52 ci-dessus.

II- Champ de compétence (1/3)

1-Exécution des Opérations Financières

- dépenses : engagement ; liquidation ; ordonnancement
- recettes : constatation ; liquidation ; ordonnancement ; recouvrement (le cas échéant)

II- Champ de compétence (2/3)

2- Gestion

- direction : supervision ; décision ; planification ; programmation
- organisation : formalisation ; 3 règles de bon sens ; adaptation et adaptabilité ;
- gouvernance : bon déroulement des instances ; fluidité des procédures ;
- communication ; contrôle de la déontologie
- bonne gestion : règles de prudence ; coût /qualité, gestion par les résultats ;
- contrôle de gestion

II- Champ de compétence (3/3)

3- Contrôle

- hiérarchique : devoir d'obéissance ; (responsabilité disciplinaire)
- supervision : reporting
- délégation : pouvoir/signature : responsabilité financière
- partage de responsabilité : fautes dans le service ; tutelle ; cas de la mairie de Rabat
- contrôle interne : système internalisé ; séparation des fonctions ; autocontrôle ; qualité du personnel
- audit interne : en dehors du cycle de gestion

III- Types de responsabilité financière (1/3)

1-Responsabilité en Matière de(Discipline Budgétaire et Finicière(DBF)

- a) référence : CJF (art 54) et LRF (art 4)
- **Article 54** : Sous réserve des dispositions de l'article 52 ci-dessus, tout ordonnateur, sous-ordonnateur ou responsable ainsi que tout fonctionnaire ou agent placé sous leurs ordres ou agissant pour leur compte, sont passibles des sanctions prévues au présent chapitre si, dans l'exercice de leurs fonctions, ils ont :
 - enfreint les règles d'engagement, de liquidation et d'ordonnancement de dépenses publiques ;
 - enfreint la réglementation relative aux marchés publics ;
 - enfreint la législation et la réglementation relatives à la gestion des fonctionnaires et des agents ;
 - enfreint les règles relatives à la constatation, à la liquidation et à l'ordonnancement des créances publiques ;

- enfreint les règles de recouvrement des créances publiques dont ils ont éventuellement la charge en vertu de la législation en vigueur ;
- enfreint les règles de gestion du patrimoine des organismes soumis au contrôle de la cour
- imputé irrégulièrement une dépense en vue de permettre un dépassement de crédits ;
- dissimulé des pièces, ou produit aux juridictions financières des pièces falsifiées ou inexacts
- omis, en méconnaissance ou en violation des dispositions fiscales en vigueur, de remplir les obligations qui en découlent en vue d'avantager indûment des contribuables ;
- procuré à eux-mêmes ou à autrui un avantage injustifié en espèces ou en nature ;
- causé un préjudice à l'organisme public au sein duquel ils exercent des responsabilités, par des carences graves dans les contrôles qu'ils sont tenus d'exercer ou par des omissions ou négligences répétées dans leur rôle de direction.

b) champ d'application

- fautes professionnelles : relais / discipline administrative
- fautes financières : très large mais spécifique

c) rapports avec le pénal

- sur le plan objectif
- sur le plan procédural

III- types de responsabilité financière (2/3)

2- Responsabilité en Matière de GF

- définition : CJF (art 41)
- **GESTION DE FAIT (ORDONNATEURS)**
- **Article 41 : CJF**

Elle déclare comptable de fait, toute personne qui effectue sans y être habilitée par l'autorité compétente, des opérations de recettes, de dépenses, de détention et de maniement de fonds ou de valeurs appartenant à l'un des organismes publics soumis au contrôle de la cour, ou qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas auxdits organismes, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu des lois et règlements en vigueur.

En outre, peut être notamment considéré comme coauteur responsable d'une gestion de fait, tout fonctionnaire ou agent ainsi que tout titulaire d'une commande publique, qui en consentant ou en incitant soit à exagérer les mémoires et factures, soit à en dénaturer les énonciations, s'est prêté sciemment à l'établissement d'ordonnances de paiement, de mandats, de justifications ou d'avoirs fictif.

- coauteurs y compris privés : (même article / deuxième paragraphe)

III- types de responsabilité financière (3/3)

3- Responsabilité Managériale

- fautes managériales
- double sanction ?
- vers une troisième sanction ?

IV- Faits générateurs et sanctions

■ 1- DBF

- infractions : liste limitative (art 54 du CJF) et articles 4 et 7 de la LFR (responsabilité personnelle + cas des ordres de réquisition)
- sanctions : contenu ; typologie ; effets ; innovation
- cas des intérêts moratoires : (responsabilité civile)

■ 2- Gestion de fait

- GF en recettes
- GF en dépenses
- Sanction : débet et amende

■ 3- Révélation des Disfonctionnements de Gestion

- Rapports annuels de la cour des comptes
- Commentaire analytique

V- Mise en jeu de la responsabilité financière

Observation de départ : dualité de mise en jeu (CC et MF)

- **1- Saisine**
 - saisine interne
 - saisine externe
- **2- Procédure**
 - poursuite
 - Instruction
- **3- Jugement**
 - séance de jugement
 - prononcé du jugement
- **4- Recours**
 - en appel
 - en révision
 - en cassation

VI- Exonération et atténuation de la responsabilité

■ 1- Exonération

- politique
- ordre écrit
- Prescription

■ 2- Atténuation

- décharge
- remise gracieuse

B- Responsabilité des contrôleurs

Définition

«Contrôleur» tout fonctionnaire ou agent chargé, en vertu de la législation et de la réglementation en vigueur :

- * soit du contrôle des engagements des dépenses de l'Etat, d'une collectivité locale ou d'un groupement ;
- * soit du contrôle financier de l'Etat exercé sur les établissements et entreprises publics.

ACTES SOUMIS A LA RESPONSABILITE

Les contrôleurs des engagements de dépenses sont personnellement responsables des contrôles qu'ils sont tenus d'exercer sur les actes d'engagements de dépenses conformément aux lois et règlements en vigueur, en vue de s'assurer :

- de la disponibilité des crédits ;
- de la disponibilité du poste budgétaire, du respect des règles statutaires régissant les recrutements, les nominations et les promotions de grades ;
- de la conformité du projet de marché à la réglementation relative à la passation des marchés publics et notamment la production du **certificat administratif** ou le **rapport de présentation** du marché justifiant le choix du mode de passation du marché ;
- que le montant de l'engagement proposé porte sur la totalité de la dépense à laquelle l'administration s'oblige.

- **Les contrôleurs financiers des établissements et entreprises publics soumis au contrôle financier de l'Etat sont personnellement responsables des contrôles expressément prévus par la réglementation en vigueur ou par les instructions particulières du ministre des finances qu'ils exercent sur les actes qu'ils ont visés, en vue de s'assurer de :**
 - la conformité du marché de travaux, de fournitures ou de services aux règles d'appel à la concurrence applicables à l'organisme concerné ;
 - la régularité des actes relatifs aux acquisitions immobilières, aux conventions passées avec les tiers et aux octrois de subventions ;
 - la qualité des personnes habilitées en vertu de la réglementation en vigueur à l'effet de signer les propositions d'engagement de dépenses.

Le contrôleur financier est également responsable de la vérification de la régularité des actes relatifs aux recettes lorsque lesdits actes sont, en vertu de la réglementation en vigueur, soumis à son visa.

Infractions : code des juridictions financières(CJF)

Article 55 : Tout contrôleur des engagements de dépenses et tout contrôleur financier ainsi que tout fonctionnaire ou agent placé sous les ordres d'un contrôleur des engagements de dépenses ou d'un contrôleur financier ou agissant pour leur compte, sont passibles des sanctions prévues au présent chapitre, s'ils n'exercent pas les contrôles qu'ils sont tenus, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur, d'effectuer sur les actes d'engagement des dépenses et sur les actes relatifs aux recettes lorsque les desdits actes relèvent de leur compétence, pour s'assurer :

- de la disponibilité des crédits :
- de la disponibilité du poste budgétaire ;
- du respect des règles statutaires régissant les recrutements, les nominations et les promotions de grade ;
- de la conformité du projet de marché à la réglementation relative à la passation des marchés publics notamment la production du certificat administratif ou le rapport de présentation du marché justifiant le choix du mode de passation du marché ;
- de la conformité du marché de travaux ou de fournitures ou de services aux règles d'appel à la concurrence applicables à l'organisme concerné ;
- de la régularité des actes relatifs aux acquisitions immobilières, aux conventions passées avec les tiers et aux octrois de subventions ;
- de la qualité des personnes habilitées en vertu de la réglementation en vigueur à l'effet de signer les propositions d'engagement de dépenses ;

que le montant de l'engagement proposé porte sur la totalité de la dépense à laquelle l'administration s'oblige.

Toutefois, les dispositions du 3e alinéa de l'article 66 ci-dessous, ne sont pas applicables aux contrôleurs des engagements de dépenses et aux contrôleurs financiers.

Sanctions : CJF

Article 66 : La cour prononce à l'encontre des personnes ayant commis l'une ou plusieurs des infractions visées aux articles 54, 55 et 56 ci-dessus, une amende dont le montant calculé selon la gravité et le caractère répétitif de l'infraction, ne peut être inférieur à mille (1.000) dirhams par infraction, sans toutefois que le montant de l'amende par infraction ne puisse dépasser la rémunération nette annuelle que la personne concernée a perçue à la date de l'infraction.

Toutefois, le montant cumulé des amendes précitées ne peut dépasser quatre (4) fois le montant annuel de ladite rémunération.

Si la cour établit que les infractions commises ont causé une perte à l'un des organismes soumis à son contrôle, elle ordonne à l'intéressé le remboursement à cet organisme des sommes correspondantes, en principal et intérêts. Les intérêts sont calculés selon le taux légal, à compter de la date de l'infraction.

Si elle relève des faits de nature à justifier une action disciplinaire ou pénale, il est fait application des dispositions de l'article 111 ci-après.

Article 67 : Si l'auteur des infractions visées aux articles 54, 55 et 56 ci-dessus bénéficie d'une rémunération autre que publique, l'amende dont il est passible est calculée en fonction de sa rémunération nette annuelle dans les conditions fixées à l'article précédent.

S'il n'est pas salarié, l'amende peut atteindre l'équivalent de la rémunération nette annuelle correspondant à celle d'un administrateur de l'administration centrale à l'échelon le plus élevé de l'échelle de rémunération n° 11.

Article 69 : La personne concernée et les témoins qui ne répondent pas dans le délai imparti par la cour aux demandes de communication de pièces et documents ou aux convocations qui leur sont adressées par la cour, ou refusent de prêter serment ou de témoigner, peuvent être condamnés par ordonnance du premier président à une amende de cinq cents (500) à deux mille (2000) dirhams.

C- Responsabilité comptables (Jugement des Comptes) code des juridictions financières (CJF)

Article 37 : Si la cour ne retient aucune irrégularité à la charge du comptable public, elle statue sur le compte ou la situation comptable par un arrêt définitif.

Lorsque la cour établit l'existence d'irrégularités dues à l'absence de justification du service fait, à l'inexactitude des calculs de liquidation, à l'absence du visa préalable d'engagement, au non-respect des règles de prescription et de déchéance, à l'inobservation du caractère libératoire du règlement, ou à l'absence de diligences que le comptable public doit faire en matière de recouvrement des recettes, la cour lui enjoint par un arrêt provisoire de produire par écrit ses justifications ou à défaut, de reverser les sommes qu'elle déclare comme étant dues à l'organisme public concerné, dans un délai qu'elle lui fixe et qui ne peut être inférieur à trois mois ; ce délai court à compter de la date de la notification de l'arrêt provisoire.

A l'expiration de ce délai, la cour prend toute mesure qu'elle juge utile en attendant de se prononcer par arrêt définitif, dans un délai maximum d'un an à compter de la date de l'arrêt provisoire.

Lorsque l'instruction du compte ou de la situation comptable révèle l'existence de l'une des infractions prévues aux articles 54, 55 et 56 ci-dessous, la formation prend une décision qu'elle transmet au procureur général du Roi, lequel saisit la cour en matière de discipline budgétaire et financière, conformément aux dispositions de l'article 57 de la présente loi.

Lorsque cette instruction fait apparaître des éléments constitutifs d'une gestion de fait au sens de l'article 41 ci-dessous, la cour déclare et juge ladite gestion de fait, sans préjudice des poursuites pénales.

Lorsque cette instruction révèle des faits de nature à justifier une sanction disciplinaire, il est fait application des dispositions du deuxième alinéa de l'article 111 ci-dessous.

SANCTIONS

Article 40 : L'arrêt définitif de la cour n'apporte aucun changement au résultat général de chaque compte ou situation comptable. Toutefois, en cas d'inexactitude dans le report du reliquat fixé par un arrêt précédent, la cour charge le comptable public de passer les écritures de régularisation au compte ou à la situation comptable de la gestion en cours.

L'arrêt définitif établit si le comptable public est :

1 - quitte ;

2 - en avance ;

3 - en débet.

Dans le premier cas, l'arrêt emporte la décharge définitive du comptable public et, s'il lui-ci a cessé ses fonctions, autorise, le cas échéant, le remboursement de son cautionnement et la radiation des inscriptions prises sur ses biens.

Dans le deuxième cas, l'arrêt produit le même effet. Si l'avance résulte de sommes qui auraient été versées par le comptable public pour combler un déficit présumé, il l'autorise à se pourvoir auprès des autorités administratives pour obtenir, après justification, le remboursement de ces sommes.

Dans le troisième cas, l'arrêt fixe le montant du débet qui est exigible dès sa notification.

Toutefois, l'appel a un effet suspensif, sauf si l'exécution provisoire de l'arrêt est décidée par la cour.

Le recouvrement du débet se fait conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur au profit du Trésor ou, le cas échéant, de l'entreprise ou de l'établissement public concerné.

Responsabilité comptables (DBF) : code des juridictions financières (CJF)

Article 56 : Tout comptable public ainsi que tout fonctionnaire ou agent placé sous ses ordres ou agissant pour son compte, sont passibles des sanctions prévues au présent chapitre si, dans l'exercice de leurs fonctions, ils n'assurent pas les contrôles qu'ils sont tenus d'exercer, conformément à la réglementation qui leur est applicable et qui portent sur :

- * la qualité de l'ordonnateur ;
- * la disponibilité des crédits ;
- * l'exacte imputation des dépenses aux chapitres du budget qui les concernent ;
- * la production des pièces justificatives qu'ils sont tenus d'exiger avant le paiement des dépenses conformément à la réglementation en vigueur.

Ils encourent en outre, les mêmes sanctions :

- * S'ils n'ont pas exercé le contrôle de la régularité de la perception et de l'imputation des recettes assignées à leur caisse ;
- * s'ils ont dissimulé des pièces, ou produit à la cour des pièces falsifiées ou inexactes ;
- * S'ils ont procuré à eux-mêmes ou à autrui un avantage injustifié en espèces ou en nature.

Toutefois, le comptable public mis en débet en application des dispositions des articles 37 à 40 ci-dessus, ne peut pour les mêmes motifs, être poursuivi en matière de discipline budgétaire et financière. En outre, les dispositions du 3^e alinéa de l'article 66 ci-dessous ne sont pas applicables au comptable public.

D- Les modifications relatives au régime de responsabilité financière

Plusieurs modifications successives ont été apportées aux lois et règlements relatifs au régime de responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics au cours des dernières années ;

Ces modifications ont changé d'une manière substantielle les données normatives de la responsabilité financière des acteurs de la gestion publique , faisant écho aux mutations radicales que connaît depuis quelques années la gestion financière , administrative et comptable du secteur public et qui tendent à redéfinir les rôles des intervenants dans l'exécution des opérations financières et comptable vers l'allègement des contrôles à priori et la simplification des procédures de contrôle, effectuées par les comptables publics et les contrôleurs, en contrepartie de la responsabilisation accrue des gestionnaires publics (les ordonnateurs).

A- Présentation des modifications

a) Modification du règlement général de la comptabilité publique par le décret n 2-04-797 du 24-12-2004.

Le décret susmentionné a exonéré les comptables publics de la responsabilité du contrôle relatif à :

- 1- l'exacte imputation de la dépense
- 2- le service fait
- 3- les règles de prescription et de déchéance

Il a également reformulé l'expression relative aux contrôles préalables ;

Désormais il s'agit du contrôle du visa du CED et non plus du contrôle de la régularité de l'engagement.

b) Modification de loi 61-99 relative à la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics par les lois de finances pour l'année 2004 (article 17) et l'année 2005 (article 26).

D'une part le comptable public a vu sa responsabilité financière allégée en y retranchant trois faits générateurs à savoir :

- la justification du service fait les règles de prescription et de déchéance
- l'exacte imputation de la dépense d'autre part les ordonnateurs et les comptables sont responsables personnellement et pécuniairement du remboursement du montant du et décaissé des intérêts moratoires en matière des marchés publics s'ils auraient respectivement retardés soit l'ordonnancement soit le paiement des montants du aux entrepreneurs.

Enfin la redéfinition de la gestion de fait dans le règlement de la comptabilité publique en l'alignant sur l'article 41 du code des juridictions financières qui a apporté un enrichissement à la notion de gestion de fait par son extension au coauteur.

c) rattachement de l'ancien CGED à la TGR par le décret n° 2-06-52 du 13-02-2006 .

- le trésorier général est désormais chargé d'exercer les compétences de l'ancien contrôleur général de l'engagement des dépenses.

d) modification du règlement de la comptabilité des collectivités locales et leurs groupements, notamment les articles 66 et 67 par le décret N° 205-227 du 19-10-2006.

- Le contrôle de la validité de la dépense ne consiste plus pour le comptable public qu'en deux actes seulement :
 - ❑ l'exacte calcul de liquidation
 - ❑ le caractère libératoire du paiement

- Le comptable doit également s'assurer de :
 - ❑ la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué
 - ❑ la disponibilité des crédits ou des fonds
 - ❑ la production des pièces justificatives

- Le comptable ne peut être réquisitionné que dans les deux cas suivants :
 - ❑ 1-non disponibilité des crédits ou des fonds ou leurs insuffisance
 - ❑ 2-l'inexistence du caractère libératoire du paiement

e) Les articles 5 et 6 de la loi relative à la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics ont été modifiés et complétés par la loi de finances pour l'année 2008 les articles 37 , 55 et 56 du code des juridictions financières ont été modifiés également par la même loi de finances.

- L'article 5 modifié de la loi 61-99 du 3 avril 2002 renvoi aux lois et règlements pour déterminer les contrôles dévolus aux contrôleurs.
- alors que l'article 6 modifié de la même loi fait le même renvoi aux lois et règlements quant à la détermination du champ de contrôle de « la validité de la dépense » exercé par les comptables publics, les autres contrôles rentrent dans le cadre de leur responsabilité en matière de discipline budgétaire et financière.
- L'article 37 du code des juridictions financières est modifié radicalement et expressément, aussi le comptable public n'est-il plus responsable en matière du jugement des comptes qu'à raison des deux irrégularités suivantes :

1-diligences en matière de recouvrement des recettes

2-contrôle de la validité de la dépense conformément aux lois et règlements en vigueur.

- L'article 55 modifié a reformulé le contrôle du contrôleur sur les pièces de l'engagement de dépenses en renvoyant aux lois et règlements. Enfin l'article 56 modifié précise que les contrôles de conformité aux lois et règlements autres que ceux relatives à la responsabilité en matière de jugement des comptes font l'objet de la responsabilité en matière de discipline budgétaire et financière.
- Les autres contrôles d'ordre particulier cités dans le dernier paragraphe de l'article 56 restent inchangés.