



**MINISTÈRE
DE LA JUSTICE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Direction des affaires criminelles et des grâces

Sous-direction pénale de la justice spécialisée
Bureau du droit économique, financier et social,
de l'environnement et de la santé publique

Paris, le 29 juin 2023

Le garde des Sceaux, ministre de la Justice

A

Pour attribution

Mesdames et Messieurs les procureurs généraux près les cours d'appel
Madame la procureure de la République près le tribunal supérieur d'appel
Mesdames et Messieurs les procureurs de la République près les tribunaux judiciaires

Pour information

Mesdames et Messieurs les premiers présidents des cours d'appel
Monsieur le président du tribunal supérieur d'appel
Mesdames et Messieurs les présidents des tribunaux judiciaires

N° NOR : JUSD2318112C

N° CIRCULAIRE : CRIM2023-7/G3-29/06/2023

N/REF : 02-F-20-P1 T01

TITRE : Circulaire sur les relations entre l'autorité judiciaire et les juridictions financières

ANNEXE : la fiche pratique des modalités de déferé auprès du procureur général près la Cour des Comptes

La lutte contre les atteintes à la probité est une priorité centrale du Gouvernement en vue d'assurer le respect de l'ordre public financier et le maintien de la confiance des citoyens dans les institutions publiques.

La détection des atteintes à la probité – qui est l'une des conditions de la réussite de la politique pénale mise en œuvre sur le territoire – se heurte à des niveaux de signalements insuffisants malgré la richesse des sources de révélation : particuliers, associations agréées, lanceurs d'alerte, professions réglementées, administrations signalantes ou juridictions de l'ordre administratif.

La mise en place d'un dialogue étroit et constructif entre, d'une part, le parquet général près la Cour des comptes, les procureurs financiers près les chambres régionales et territoriales des comptes, et d'autre part, les procureurs généraux et procureurs de la République, revêt ainsi un intérêt majeur dans la détection de comportements, par essence dissimulés, et dans leur traitement judiciaire dès le stade de leur signalement.

Près de dix ans après [la circulaire du 10 décembre 2014](#) régissant les relations entre l'autorité judiciaire et les juridictions financières, le constat est celui d'un rapprochement avéré entre les deux ordres de juridiction, qui s'opère toutefois de manière inégale à l'échelle du territoire.

Ce rapprochement s'effectue dans un paysage juridictionnel dense dans lequel s'articulent l'action des parquets de droit commun avec celle des différentes juridictions spécialisées – s'agissant des deux pôles économiques et financiers, des juridictions interrégionales spécialisées (article 704 du CPP), du parquet national financier (article 705 du CPP)¹, de la juridiction nationale de lutte contre le crime organisé (JUNALCO)² pour les affaires de très grande complexité, et enfin du parquet européen³, depuis le 1^{er} juin 2021, pour les affaires touchant aux intérêts financiers de l'Union européenne.

Encore plus récemment, l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2023, du nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics devant la Cour des comptes, est venue étendre la possibilité pour les parquets de saisir le procureur général près la Cour des comptes de certaines affaires susceptibles de relever de ce dispositif réformé.

Ce nouveau régime ouvre de nouvelles perspectives d'échanges et de stratégies, démontrant une fois de plus l'intérêt d'un dialogue permanent entre les ministères publics des deux ordres de juridiction.

Fruit du travail conjoint entre le parquet général près la Cour des comptes, des procureurs financiers près les chambres régionales des comptes, des magistrats judiciaires de parquets de différents degrés de juridiction et de la direction des affaires criminelles et des grâces, la présente circulaire a pour ambition d'accompagner la mise en œuvre de politiques pénales volontaristes et d'affermir les liens entre autorité judiciaire et juridictions financières.

Au-delà de l'intégration des modifications législatives intervenues depuis la diffusion de la circulaire du 10 décembre 2014, il s'agit de mettre en avant les bonnes pratiques relevées et d'inviter à un dialogue étroit et constructif entre les deux ordres de juridiction au soutien de lignes d'articulation renouvelées.

L'enjeu essentiel est de permettre aux magistrats financiers et aux magistrats judiciaires de disposer réciproquement d'informations de qualité dans l'accomplissement de leurs missions

¹ Loi n°2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la fraude fiscale et à la grande délinquance économique et financière ;

² Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice ;

³ Règlement du Conseil de l'Europe du 12 octobre 2017 transposé par la loi n°2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée ;

respectives de contrôle des entités concernées et de direction des enquêtes pénales, au service d'une politique ambitieuse et dynamique de détection et de traitement des atteintes à la probité.

Afin de permettre une appropriation commune, cette circulaire est adressée à l'ensemble des procureurs généraux et procureurs de la République, et sera relayée, dans une instruction du procureur général près la Cour des comptes, à l'ensemble des procureurs financiers.

En complément, une fiche du parquet général près la Cour des comptes, annexée à la présente, a pour objet de présenter les modalités pratiques permettant de lui « déférer » des faits susceptibles de relever de la responsabilité financière des gestionnaires publics.

TABLE DES MATIERES

I. Intensifier les relations entre l'autorité judiciaire et les juridictions financières.....	5
1.1 Les enjeux et objectifs du rapprochement	5
1.2. La mise en place de rencontres régulières.....	6
1.2.1. Identifier des interlocuteurs référents et favoriser le développement d'une meilleure connaissance réciproque	6
1.2.2. Faciliter les échanges par la mise en place de réunions institutionnelles.....	7
II. Accroître les transmissions d'information entre l'autorité judiciaire et les juridictions financières.....	8
2.1. Les communications de l'autorité judiciaire vers les juridictions financières	8
2.1.1. La possibilité de déférer des faits auprès du procureur général près la Cour des comptes.....	8
2.1.2. La transmission spontanée de pièces issues d'une procédure judiciaire aux juridictions financières par le procureur de la République.....	8
2.1.3. La transmission de pièces issues d'une procédure judiciaire au titre du droit de communication des juridictions financières.....	9
2.2. Les communications des juridictions financières vers l'autorité judiciaire.....	10
2.2.1. La transmission spontanée d'informations ou de signalements par les juridictions financières.....	10
2.2.2. La communication de pièces par les juridictions financières à la demande de l'autorité judiciaire.....	11
2.2.3. Les pièces communicables par les juridictions financières	11
2.2.4. L'hypothèse de l'audition d'un magistrat financier comme témoin	12
III. Améliorer le contenu des signalements et leurs suites judiciaires	12
3.1. Les contacts préalables à la transmission des signalements.....	12
3.2. Le contenu des signalements	13
3.2.1. La qualification des faits	13
3.2.2. La question de la prescription	13
3.3. Les modalités de transmission des signalements.....	14
3.4. Le suivi des signalements	14

I. Intensifier les relations entre l'autorité judiciaire et les juridictions financières

1.1 Les enjeux et objectifs du rapprochement

Le renforcement des relations entre les deux ordres de juridiction constitue un enjeu important tant pour les juridictions financières que pour les juridictions judiciaires.

Pour les juridictions financières, ce rapprochement a pour effet de permettre une meilleure identification des secteurs et entités à risques et d'influer sur la programmation des contrôles dans la recherche d'une plus grande pertinence dans les choix opérés.

La Cour des comptes exerce un contrôle des comptes et de la gestion de l'Etat et des personnes morales de droit public, des institutions de sécurité sociale, des entreprises publiques⁴ et des personnes morales de droit public *sui generis*⁵. Elle est également compétente pour les organismes privés bénéficiaires de concours financiers publics et ceux habilités à recevoir des impositions de toute nature et des cotisations légalement obligatoires. Elle peut enfin contrôler l'emploi des dons versés à des organismes faisant appel public à la générosité ainsi que l'emploi, par les organismes qui en bénéficient, des dons ouvrant droit à avantage fiscal⁶.

Les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC)⁷ sont chargées, quant à elles, de contrôler les comptes et la gestion des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale, des syndicats mixtes et des autres établissements publics locaux. Elles assurent également le contrôle des comptes des sociétés détenues à plus de 50% par les collectivités territoriales, ainsi que des autres organismes, notamment des associations, bénéficiant de concours publics locaux. Enfin, sur délégation de la Cour des comptes, elles peuvent contrôler certains organismes comme les établissements publics de santé, les groupements de coopération sanitaire, les chambres de commerce et d'industrie ou les chambres de métiers et de l'artisanat⁸.

Le programme annuel des contrôles de la Cour des comptes est arrêté par son premier président qui en décide librement après avis du procureur général. Certains contrôles peuvent également être réalisés à la demande du Parlement. De la même manière, le programme annuel de contrôle d'une chambre régionale et territoriale des comptes est arrêté de façon indépendante par son président, après avis du procureur financier – d'autres contrôles pouvant par ailleurs être décidés par son président après demande motivée du préfet ou des autorités territoriales.

Afin de nourrir ces programmations, il paraît souhaitable que les informations recueillies par les parquets concernant des irrégularités ou dysfonctionnements, qui ne sont pas nécessairement constitutifs d'infractions pénales mais qui sont susceptibles d'impacter la

⁴ Établissements publics industriels et commerciaux, sociétés nationales, sociétés d'économie mixte et sociétés anonymes dans lesquelles l'État possède la totalité ou la majorité du capital social

⁵ Banque de France ou Caisse des dépôts et consignations

⁶ L'article L.111-2 du code des juridictions financières dispose que la Cour des comptes s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services et organismes relevant de sa compétence.

⁷ Les territoires de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie-française, les collectivités d'outre-mer de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin disposent de chambres territoriales des comptes (CTC). Les régions disposent de Chambres régionales des comptes (CRC).

⁸ L'article L. 211-3 du code des juridictions financières prévoit que, par ses contrôles, la chambre régionale des comptes procède à un examen de la gestion de l'organisme contrôlé, qui porte notamment sur la régularité de ses recettes et de ses dépenses ou de ses actes de gestion, et qui s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. Le champ de compétence de la chambre en matière de contrôle de la gestion n'est pas limité par le volume financier ou le nombre d'habitants des collectivités du ressort territorial de la chambre. Il s'ensuit que le contrôle peut porter sur toute collectivité et établissement public situés dans sa zone géographique de compétence.

bonne gestion des deniers publics, puissent être transmises en vertu des articles L.141-8⁹ et L.241-10¹⁰ du code des juridictions financières, de ministère public à ministère public.

Ces informations sont également susceptibles de nourrir, le cas échéant, des déférés au procureur général près la Cour des comptes en application de l'article L.142-1-1 du code précité.

Pour les juridictions judiciaires, ce dialogue renforcé permet d'intensifier et d'améliorer la réponse pénale apportée aux atteintes à la probité.

En ce sens, les juridictions financières, en raison de leur mission de contrôle de l'utilisation des deniers publics, occupent un rôle essentiel dans la détection des infractions économiques et financières, et tout particulièrement dans la révélation des atteintes à la probité. Leur capacité avérée à identifier des modes opératoires susceptibles de conduire à des mésusages ou des détournements de fonds publics ainsi que leur précieuse expertise en matière d'analyse des documents et pièces comptables leur permettent de pourvoir significativement à la saisine de l'autorité judiciaire.

Par ailleurs, les informations et pièces détenues par les juridictions financières sont de nature à éclairer l'autorité judiciaire sur le contexte d'une affaire, le fonctionnement d'une collectivité ou d'un organisme, l'organisation des structures et les circuits financiers en cause, voire à enrichir les éléments de preuve recueillis au soutien de la démonstration d'une infraction pénale et de la responsabilité de son auteur.

Dans le respect de l'indépendance de chaque ordre de juridiction, des actions conjointes et coordonnées ont ainsi vocation à être menées à l'égard d'un même organisme par les juridictions financières et l'autorité judiciaire.

1.2. La mise en place de rencontres régulières

1.2.1. Identifier des interlocuteurs référents et favoriser le développement d'une meilleure connaissance réciproque

Les juridictions judiciaires et les juridictions financières poursuivent des missions distinctes et complémentaires.

Pour améliorer leur connaissance réciproque et coordonner leurs actions, il importe que les interlocuteurs de chaque ordre de juridiction soient clairement identifiés. Or, les ressorts territoriaux des chambres régionales et territoriales des comptes sont plus étendus que les ressorts des cours d'appel et, *a fortiori*, des tribunaux judiciaires. Cette difficulté n'a pas toujours rendu aisée l'identification des interlocuteurs judiciaires, tant à l'échelon des parquets de première instance qu'à celui des parquets généraux près les cours d'appel.

Afin que les magistrats représentant du ministère public de chaque ordre de juridiction soient rapidement identifiés, chaque procureur général et chaque procureur de la République veilleront à rencontrer, dans les premières semaines de leur prise de fonction, le procureur financier près la chambre régionale ou territoriale des comptes de leur ressort.

Dans le but de faciliter les échanges, un magistrat « référent probité », correspondant des juridictions financières, sera par ailleurs désigné au sein de chaque parquet, de chaque parquet JIRS et de chaque parquet général.

Le magistrat référent du parquet général près la cour d'appel compétente a vocation à être identifié comme l'interlocuteur privilégié du procureur financier dirigeant le ministère public

⁹ S'agissant de la Cour des comptes

¹⁰ S'agissant des chambres régionales des comptes

près une chambre régionale ou territoriale des comptes et à veiller à la qualité des relations entre les référents probité au sein des parquets et de la JIRS avec le procureur financier. Il transmettra régulièrement à ce dernier une liste actualisée des magistrats référents dans les parquets et au sein du parquet JIRS exerçant sur le ressort de la cour d'appel – liste qui sera par ailleurs transmise à la direction des affaires criminelles et des grâces à échéance annuelle.

Dans un objectif d'acculturation réciproque et afin de se familiariser avec les cadres juridiques d'intervention et les règles applicables auprès de chaque ordre de juridiction, une journée d'immersion pourra opportunément être proposée aux procureurs financiers nouvellement nommés et aux magistrats des parquets judiciaires désignés comme référents probité. De la même manière, des actions de formation communes pourront être envisagées à l'image de ce qui est déjà pratiqué dans certains ressorts.

1.2.2. Faciliter les échanges par la mise en place de réunions institutionnelles

Des échanges réguliers et directs sont vivement encouragés entre les procureurs financiers et les procureurs de la République territorialement compétents au niveau local. Ils doivent permettre de faire le point sur les actions concernant les secteurs et entités identifiés comme à risque et les potentielles irrégularités relevées et susceptibles d'être signalées.

En lien avec son rôle central de coordination et d'animation du réseau des référents probité dans le ressort de la cour d'appel, le magistrat référent du parquet général est quant à lui invité à rencontrer *a minima* une fois par an le procureur financier près la CRTC pour une revue de portefeuille dans le but de faire le point sur les suites judiciaires réservées aux signalements et aux communications de la chambre et d'être avisé de potentielles judiciarisations à intervenir au titre des contrôles en cours.

Afin de favoriser la vigilance des parquets et dans un objectif d'anticipation, le programme annuel de contrôle de la CRTC sera systématiquement transmis au magistrat référent du parquet général qui le transmettra aux procureurs du ressort et aux procureurs des juridictions spécialisées concernées.

Enfin, tous les deux ans, des rencontres inter-juridictionnelles sur la probité, réuniront sur initiative du procureur financier et des procureurs généraux, les magistrats financiers du parquet et du siège de la CRTC, les parquets généraux, les parquets et le parquet JIRS du ressort de la CRTC.

Ces réunions – d'ores et déjà pratiquées dans différents ressorts à la satisfaction de l'ensemble des acteurs – s'appuieront utilement sur des cas concrets et sous la forme de retours d'expérience. Les réussites comme les difficultés rencontrées, ainsi que les écueils à éviter, seront évoqués afin d'en tirer tous enseignements procéduraux, méthodologiques ou stratégiques. A ce titre, les enquêteurs spécialisés ayant eu à traiter les procédures initiées ou enrichies par des signalements des juridictions financières pourront, le cas échéant, se voir proposer, à l'initiative des procureurs de la République, de participer aux échanges¹¹.

Ces rencontres inter-juridictionnelles, qui ont également vocation à associer le parquet général près la Cour des comptes et le parquet national financier en fonction des dossiers ou des thématiques retenues, seront l'occasion d'aborder l'actualité normative ou jurisprudentielle relative aux atteintes à la probité, au régime de la responsabilité financière des gestionnaires publics ou à l'organisation des deux ordres de juridiction. La direction des affaires criminelles et des grâces¹² pourra être sollicitée en vue de participer aux travaux et d'apporter son analyse sur des sujets relevant de son champ d'action.

¹¹ Les magistrats du siège pourront également être conviés, à l'initiative des procureurs de la République, à participer aux échanges portant sur des procédures jugées.

¹² Le bureau du droit économique, financier et social, de l'environnement et de la santé publique (BEFISP)

II. Accroître les transmissions d'information entre l'autorité judiciaire et les juridictions financières

2.1. Les communications de l'autorité judiciaire vers les juridictions financières

2.1.1. La possibilité de déférer des faits auprès du procureur général près la Cour des comptes

Depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance n°2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du code des juridictions financières, les procureurs de la République avaient qualité pour « déférer » au procureur général près la Cour des comptes des faits susceptibles de relever des infractions prévues dans le code précité, de nature infra-pénale, et pouvant être sanctionnées devant la Cour de discipline budgétaire et financière.

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 supprimé la Cour de discipline budgétaire et financière. Elle a confié ce contentieux, en première instance, à la Cour des comptes, qui s'est dotée à cette fin d'une chambre spécifique dite chambre du contentieux et a instauré un double degré de juridiction, avec la création d'une cour d'appel financière, dont les décisions sont susceptibles d'un recours en cassation devant le Conseil d'Etat.

Cette ordonnance maintient les procureurs de la République¹³ au rang des institutions ayant qualité pour spécifiquement saisir le procureur général près la Cour des comptes de faits susceptibles de relever des infractions prévues aux articles L.131-9 à L.131-15 du code des juridictions financières.

Cette saisine apparaît comme une alternative particulièrement intéressante dans des procédures où la caractérisation de l'infraction, et notamment de son élément intentionnel, est difficile à établir ou dans lesquelles des poursuites pénales paraissent inopportunes. Dans des affaires de fraude ou d'atteinte à la probité, cette saisine du procureur général près la Cour des comptes peut aussi viser à mettre en jeu la responsabilité de gestionnaires, qui, sans être directement responsables pénalement de la fraude ou de l'atteinte à la probité concernée, en ont facilité la commission, notamment par des carences fautives dans la mise en œuvre de mesures de contrôle interne.

Dans ces hypothèses, au regard de la spécificité des infractions du code des juridictions financières, de la liste particulière des justiciables qui relèvent de ce contentieux, et des règles de prescription qui lui sont propres, les procureurs de la République veilleront, avant de formaliser une telle saisine à l'attention du Procureur général près la Cour des comptes, à se rapprocher des procureurs financiers près la chambre régionale et territoriale des comptes de leur ressort ou, le cas échéant, du parquet général près la Cour des comptes, pour envisager la pertinence d'une telle démarche¹⁴.

2.1.2. La transmission spontanée de pièces issues d'une procédure judiciaire aux juridictions financières par le procureur de la République

Toute pièce de procédure relative à des faits de nature à constituer des irrégularités dans les comptes ou dans la gestion des organismes relevant de la compétence des juridictions financières est susceptible d'être spontanément communiquée à ces dernières au visa des articles L.141-8¹⁵ et L.241-10¹⁶ du code des juridictions financières.

A ce titre, et sauf circonstances particulières, les ordonnances de non-lieu ou de renvoi devant le tribunal correctionnel, les jugements de relaxe ou de condamnation, les arrêts, concernant

¹³ Art. L. 142-1-1 du code des juridictions financières

¹⁴ Cf. Fiche pratique en annexe de la circulaire

¹⁵ S'agissant de la Cour des comptes

¹⁶ S'agissant des chambres régionales des comptes

la gestion d'un organisme ou d'une collectivité publique susceptibles d'être contrôlés par les juridictions financières ont vocation – *après identification par le procureur référent auprès de la juridiction de droit commun ou spécialisée* – à être transmis, pour information, au procureur général près la Cour des comptes ou au procureur financier près la chambre régionale et territoriale des comptes.

Des diligences identiques pourront être observées s'agissant de pièces issues d'une procédure ayant fait l'objet d'un classement sans suite, celles-ci étant susceptibles, le cas échéant, d'orienter la programmation des contrôles des juridictions financières, de nourrir un contrôle en cours ou d'accompagner un déféré au procureur général près la Cour des comptes.

De manière générale, dans le cadre du développement d'échanges vertueux entre autorité judiciaire et juridictions financières, les parquets porteront d'initiative à la connaissance du procureur général près la Cour des comptes ou du procureur financier près la chambre régionale et territoriale des comptes toute information susceptible de concerner la gestion d'organismes ou de collectivités relevant de la compétence des juridictions financières.

2.1.3. La transmission de pièces issues d'une procédure judiciaire au titre du droit de communication des juridictions financières

La Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes bénéficient d'un droit de communication étendu, et sont ainsi habilitées à se faire communiquer tous documents, de quelque nature qu'ils soient, relatifs à la gestion des services et organismes soumis à leur contrôle¹⁷. En pratique, l'exercice de ce droit de communication auprès de l'autorité judiciaire se fait, à la demande des rapporteurs des juridictions financières, par l'intermédiaire de leur ministère public¹⁸. Une particulière diligence devra être portée aux demandes de communication des juridictions financières dont les contrôles et les investigations sont soumis au principe de confidentialité.

Les dispositions précitées du code des juridictions financières dérogent expressément aux dispositions de l'article 11 du code de procédure pénale et ne sont donc pas susceptibles de constituer une atteinte au secret des enquêtes ou de l'instruction. En outre, en application des articles L.141-2 et L.241-2 du code des juridictions financières, il revient aux juridictions financières de prendre toutes dispositions pour garantir le secret de leurs investigations.

En cas de communication par le procureur de la République de pièces d'une enquête ou d'une information judiciaire en cours, les juridictions financières assureront le même niveau de protection du secret dans le cadre de leurs procédures. Les juridictions financières seront cependant sensibilisées par le procureur de la République à la possibilité de faire ou de ne pas faire mention de ces pièces ou des faits auxquels elles se rapportent dans leurs rapports, afin que leur confidentialité soit maintenue, ou, à tout le moins, que cette mention ne compromette pas une enquête ou une information judiciaire en cours.

Le magistrat instructeur saisi sera au préalable informé de toute communication de pièces issues de l'information judiciaire en cours par le procureur de la République – étant indiqué que si le parquet est l'interlocuteur privilégié du parquet financier, le juge d'instruction dispose de la possibilité de transmettre directement à la CRTC toute pièce utile à son contrôle.

Il y a lieu de rappeler que ce droit de communication des juridictions financières peut, le cas échéant, s'exercer sur des procédures judiciaires qui ne sont pas seulement de nature pénale, telle qu'une procédure collective ou toute autre procédure de nature civile.

¹⁷ Art. L.141-5 pour la Cour des comptes, L. 241-5 et L. 241-10 pour les CRC, L.254-4 pour Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, L.262-59 pour la Nouvelle-Calédonie et L. 272-49 du code des juridictions financières pour la Polynésie française

¹⁸ Art. R. 112-12 du code des juridictions financières pour la Cour des comptes et R. 212-18 de ce code pour les CRC

Enfin, plus largement, en dehors de tout contrôle, les ministères publics près les juridictions financières, peuvent, dans le cadre de leurs attributions, correspondre avec toutes autorités, administrations et juridictions.

2.2. Les communications des juridictions financières vers l'autorité judiciaire

2.2.1. La transmission spontanée d'informations ou de signalements par les juridictions financières

- **Les transmissions résultant d'une délibération d'une juridiction financière en application des articles L.111-1 et L.211-1 du code des juridictions financières**

En application de l'article L.111-1 du code des juridictions financières, lorsque la Cour des comptes découvre, à l'occasion d'un contrôle, des faits de nature à motiver l'ouverture d'une procédure judiciaire, elle en informe le procureur général près la Cour des comptes qui en informe à son tour le procureur de la République territorialement compétent et en avise le garde des Sceaux. Ces signalements portent sur des établissements ou organismes publics à dimension nationale et revêtent une importance particulière en raison de la gravité des faits dénoncés, du haut degré de responsabilité des décideurs en cause ou du montant des sommes frauduleusement utilisées.

De la même manière, conformément à l'article L.211-1 du code des juridictions financières, lorsqu'une CRTC découvre, à l'occasion de ses contrôles, des faits de nature à motiver l'ouverture d'une procédure judiciaire, le ministère public près la CRTC en informe le procureur de la République territorialement compétent ainsi que le procureur général près la Cour des comptes qui en avise le garde des Sceaux.

La décision de saisir l'autorité judiciaire de faits susceptibles de recevoir une qualification pénale résulte, dans ces cas, de délibérations collégiales des chambres des juridictions financières¹⁹ et s'effectue par l'intermédiaire de leur ministère public. Ce dernier a l'obligation de transmettre le signalement à l'autorité judiciaire. S'il a toutefois des réserves sur ce signalement, il pourra, le cas échéant, les exposer dans une note distincte à l'attention du procureur de la République.

- **Les signalements des ministères publics près les juridictions financières au titre de l'article 40 alinéa 2 du code de procédure pénale**

De façon exceptionnelle, certains signalements sont effectués, au visa de l'article 40 alinéa 2 du code de procédure pénale, à l'initiative du seul procureur général près la Cour des comptes ou du procureur financier près une CRTC²⁰.

Ces signalements peuvent être faits à tout moment d'un contrôle des juridictions financières et notamment, en cas d'urgence, lorsqu'un risque de prescription ou de dépérissement des preuves a été identifié.

A titre encore plus exceptionnel, lorsque, lors de son délibéré, une juridiction financière a décidé de ne pas saisir l'autorité judiciaire, le ministère public près cette juridiction, adoptant alors une position divergente, peut néanmoins décider de saisir le procureur de la République²¹.

¹⁹ Les délibérations de transmission sont susceptibles d'intervenir aussi bien au stade des observations provisoires, ou, après la phase de contradiction, au stade des observations définitives.

²⁰ Ils peuvent notamment être issus de la nouvelle plateforme de signalements créée en septembre 2022 par la Cour des comptes et administrée par le parquet général près celle-ci.

²¹ Plus largement, dans le cadre des attributions du ministère public, le procureur financier près la CRTC peut correspondre avec toutes autorités, administrations et juridictions dans le ressort de ladite chambre.

Par ailleurs, le procureur général près la Cour des comptes, rendu destinataire d'un déféré par une chambre « thématique » de la Cour des comptes ou une CRTC ou par toute autre autorité de déféré énumérée à l'article L.142-1-1 du code des juridictions financières, peut décider, au regard du caractère potentiellement pénal des faits et de leur gravité, de réorienter *ab initio* cette saisine vers l'autorité judiciaire, au visa de l'article 40 alinéa 2 du code de procédure pénale²².

Ces transmissions ont vocation à être traitées par les parquets judiciaires avec diligence et dans les meilleurs délais.

2.2.2. La communication de pièces par les juridictions financières à la demande de l'autorité judiciaire

L'autorité judiciaire peut solliciter la communication de pièces auprès des juridictions financières, sous réserve qu'elles ne soient pas couvertes par le secret du délibéré et en veillant à ne pas entraver le bon déroulement d'un contrôle dans l'hypothèse, notamment, où celui-ci ne serait pas achevé au moment de la demande.

Le ministère public près les juridictions financières est l'intermédiaire exclusif des parquets s'agissant de l'échange d'informations entre les deux ordres de juridiction.

Les dispositions du code des juridictions financières permettant un mode de transmission simplifié et adapté, il convient autant que possible d'éviter de procéder par voie de réquisition, de perquisition ou de saisie. La demande de communication de pièces a vocation à prendre concrètement la forme d'un simple courrier émanant du procureur de la République – *et non d'un officier de police judiciaire* – qui est adressé au procureur général près la Cour des comptes ou au procureur financier près la CRTC. Le juge d'instruction peut solliciter la communication des pièces utiles aux investigations de son dossier selon les mêmes modalités.

Dans l'hypothèse où une transmission dématérialisée n'est pas possible, la remise aux enquêteurs de la copie des pièces communicables doit être réalisée sur instruction et sous le contrôle du procureur de la République ou du magistrat instructeur compétent.

2.2.3. Les pièces communicables par les juridictions financières

Que ce soit dans le cadre d'une transmission décidée collégalement par les juridictions financières ou par leur ministère public, ou dans le cadre d'une transmission sollicitée par l'autorité judiciaire, sont communicables à cette dernière :

- le « dossier-liasse-rapport » d'instruction (DLR) qui comprend l'ensemble des pièces justificatives et les informations rassemblées par les juridictions financières au cours d'un contrôle ;
- le rapport d'observations provisoires (ROP) soumis notamment à la contradiction de l'organisme contrôlé ;
- les observations écrites, recueillies dans le cadre de la contradiction, et auditions éventuelles²³ ;
- le rapport d'observations définitives (ROD).

De même, sont susceptibles d'être communiqués à l'autorité judiciaire tous les signalements dont les juridictions financières sont rendues destinataires et notamment ceux déposés sur leur plateforme de signalement.

²² Conformément aux dispositions de l'article L.142-1-12 du code des juridictions financières et là encore au visa de l'article 40 alinéa 2 du code de procédure pénale, le procureur général près la Cour des comptes peut également réorienter l'affaire à l'issue de l'instruction conduite par un rapporteur de la chambre du contentieux de la Cour des comptes.

²³ Les auditions réalisées devant les juridictions financières ne font pas l'objet d'un procès-verbal, mais sont couramment précédées de questionnaires écrits.

Ne sont cependant pas communicables à l'autorité judiciaire²⁴ :

- le rapport d'instruction à fin d'observations provisoires (RIOP) comportant notamment un projet d'observations provisoires soumis au délibéré de la collégialité ;
- le rapport d'analyse des réponses (RAR) à la contradiction comportant notamment un projet d'observations définitives, lui aussi soumis au délibéré de la collégialité ;
- les conclusions du ministère public sur le RIOP et le RAR, en ce qu'elles portent précisément une appréciation sur des documents soumis au délibéré de la collégialité.

2.2.4. L'hypothèse de l'audition d'un magistrat financier comme témoin

Si l'audition d'un magistrat financier en qualité de témoin est juridiquement possible, il convient d'éviter d'y recourir.

Tout magistrat de la Cour des comptes et des CRTC prête serment, lors de sa nomination dans le corps ou lors de sa nomination à son premier emploi dans une chambre, « *de garder le secret des délibérations* ». Il ne pourrait donc faire état ni de son opinion sur l'instruction dont il a fait rapport à la chambre, ni des opinions émises par les autres membres de la formation de délibéré.

A l'audition du magistrat financier en tant que témoin, il convient de préférer la note de parquet financier à parquet judiciaire permettant ainsi de préserver le positionnement de chaque ordre de juridiction et la pratique de réunions de travail régulières, le cas échéant en présence des enquêteurs.

III. Améliorer le contenu des signalements et leurs suites judiciaires

3.1. Les contacts préalables à la transmission des signalements

Le procureur général près la Cour des comptes invite les procureurs financiers près les CRTC à prendre systématiquement contact avec le procureur de la République compétent avant toute transmission.

Ces contacts permettront d'accroître l'efficacité de traitement des signalements par l'autorité judiciaire et seront l'occasion d'aborder :

- le moment de la transmission du signalement pour coordonner, le cas échéant, le contrôle de la chambre et les investigations judiciaires ;
- la saisine d'un parquet spécialisé ;
- les éléments de preuve déjà obtenus, leur analyse par les magistrats financiers et leur apport à la caractérisation d'une infraction pénale ;
- les qualifications envisagées des faits constatés et la période de prévention ;
- la question de la prescription et du caractère éventuellement occulte ou dissimulé des faits ;
- la nécessité éventuelle de mener des investigations judiciaires dans un délai resserré pour mettre fin à des agissements toujours en cours.

La qualité des échanges préalables entre le procureur financier, qui dispose d'une expertise éprouvée dans l'analyse de la gestion des comptes publics, et le procureur de la République, qui assure la direction d'enquête en fonction de la stratégie judiciaire et des choix procéduraux qu'il opère, est essentielle en ce qu'elle est de nature à encourager la rédaction de signalements riches et précis – certains d'entre eux ayant vocation, dans les affaires les plus simples, à donner lieu à une réponse pénale rapide sans qu'il soit nécessaire de procéder à des investigations supplémentaires.

²⁴ Ces pièces sont couvertes par le secret du délibéré.

De manière générale, la transmission de signalements de qualité doit permettre au ministère public d'orienter utilement les départs d'enquête, de favoriser l'appropriation par les services enquêteurs des modes opératoires en présence, de circonscrire les éléments risquant d'éloigner les investigations du cœur des faits délictueux et d'éviter de rallonger inutilement les délais de traitement des procédures.

3.2. Le contenu des signalements

3.2.1. La qualification des faits

La qualification juridique des faits au stade du signalement n'est pas une obligation et son absence ne doit pas être un obstacle à la transmission.

Lorsque le contrôle initial a permis de recueillir des indices ou des éléments de preuve qui dépassent la simple suspicion d'infraction mais permettent d'ores et déjà d'envisager un mode opératoire, une période de prévention, l'identification de l'auteur ou de ses éventuels complices, ou encore le montant des bénéfices ou de l'avantage tirés des faits délictueux, il importe que ces informations soient analysées par les magistrats financiers et rapportées en tant qu'éventuels éléments constitutifs de cette infraction.

Les principales qualifications retenues au stade du signalement par les juridictions financières sont, statistiquement, le favoritisme, la prise illégale d'intérêt et le détournement de fonds publics, et concernent essentiellement des collectivités locales et les établissements publics.

A ce titre, les échanges préalables entre parquets des deux ordres de juridictions permettront de confirmer la ou les qualifications pertinentes à retenir, d'anticiper les éléments probatoires utiles à la phase judiciaire, et éventuellement d'élargir les faits à d'autres qualifications pénales.

Cette connaissance partagée facilitera ainsi la rédaction des signalements transmis.

L'objectif de cette réflexion conjointe dès le stade du signalement est, une nouvelle fois, de permettre d'affiner la stratégie judiciaire qui en suivra et notamment, dans un contexte de déficit d'enquêteurs spécialisés, de délimiter précisément les contours et objectifs de l'enquête judiciaire, voire d'envisager le jugement de certaines affaires dans un délai rapproché après une simple audition.

En tout état de cause, le parquet judiciaire demeure seul compétent pour décider de la qualification pénale *in fine* retenue au moment de l'ouverture de l'enquête.

3.2.2. La question de la prescription

En matière judiciaire, le délai de prescription des délits est de six années à compter de la commission des faits. En cas d'infraction occulte ou dissimulée, ce délai court à compter du jour où l'infraction est apparue et a pu être constatée dans des conditions permettant la mise en mouvement ou l'exercice de l'action publique, dans la limite de douze ans à compter de la commission des faits²⁵.

Les travaux de contrôle des juridictions financières, les actes réalisés dans le cadre de l'activité contentieuse de la Cour des comptes et l'envoi du signalement, ou de la transmission, au procureur de la République ne sont pas interruptifs de prescription.

²⁵ Cf. [Focus DACG La prescription des infractions d'atteintes à la probité – décembre 2022](#)

3.3. Les modalités de transmission des signalements

Le signalement est adressé par le ministère public près la juridiction financière au procureur de la République près le tribunal judiciaire territorialement compétent avec copie systématique, pour information, au magistrat référent du parquet général près la Cour d'appel.

Le procureur de la République territorialement compétent transmet systématiquement, dans les meilleurs délais, une copie du signalement au procureur de la République près le pôle économique et financier pour les ressorts concernés, et au procureur de la République de la JIRS dans tous les cas.

Si les faits objets de la saisine sont susceptibles d'intéresser le procureur national financier, le procureur de la République territorialement compétent lui adresse également la copie du signalement.

Dans l'hypothèse où le procureur national financier est rendu directement destinataire du signalement de la part d'une juridiction financière, il lui appartient d'apprécier sa compétence et d'aviser le procureur de la République territorialement compétent de sa décision, en lui adressant le cas échéant le signalement.

Le signalement et ses pièces annexes sont transmis par les ministères publics près les juridictions financières par voie dématérialisée en utilisant une plateforme autorisée et sécurisée²⁶. Une transmission par courriel est donc en principe exclue.

3.4. Le suivi des signalements

Au visa de l'article 40-2 du code de procédure pénale, le parquet près le tribunal judiciaire saisi veille à tenir informé de manière systématique le ministère public près la juridiction financière de la réponse apportée, et plus particulièrement à :

- transmettre un accusé lors de la réception du signalement et du numéro d'enregistrement ;
- avertir de toute décision de classement sans suite, d'ouverture d'une information judiciaire ou de poursuites ;
- adresser une copie des décisions rendues au cours et à l'issue de la procédure, en particulier les décisions de non-lieu, de renvoi, de relaxe, de condamnation, les ordonnances de validation ou jugements d'homologation, les arrêts d'appel ou les décisions de la Cour de cassation, le cas échéant ;
- communiquer toute information utile permettant de comprendre les suites judiciaires données au signalement, ces retours permettant de nourrir le travail de contrôle réalisé par les chambres régionales ou territoriales des comptes sur leur ressort.

Le suivi des signalements est assuré en priorité par le procureur de la République en charge de l'enquête qui informe le procureur financier de leur traitement.

Le magistrat référent du parquet général sera, pour sa part, tenu informé de tout élément d'actualisation et notamment des suites apportées à ces signalements dans le cadre de ses échanges réguliers avec les référents probité identifiés au sein des parquets. Le parquet général est en effet en mesure de faire des rapprochements avec d'autres faits éventuellement signalés dans un autre parquet du ressort de la cour.

²⁶ Actuellement, le logiciel utilisé est le logiciel de courrier des juridictions financières « Correspondance JF » référencé au code des juridictions financières.

La direction des affaires criminelles et des grâces sera quant à elle tenue informée des suites judiciaires données aux signalements des juridictions financières aux parquets.

* *
*

Je vous saurais gré de bien vouloir me rendre compte, sous le timbre du bureau du droit économique, financier et social, de l'environnement et de la santé publique, de toute difficulté qui pourrait survenir dans la mise en œuvre de la présente circulaire.

Le directeur des affaires criminelles et des grâces



Olivier CHRISTEN