

**EXAMEN PROFESSIONNEL POUR L'AVANCEMENT AU GRADE
DE SECRETAIRE ADMINISTRATIF DE CLASSE SUPERIEURE
DE L'EDUCATION NATIONALE ET DE L'ENSEIGNEMENT
SUPERIEUR**

SESSION 2023

Mercredi 8 février 2023 de 14h00 à 17h00

EPREUVE D'ADMISSIBILITE

Durée : 3 heures - Coefficient : 2

- L'USAGE DE TOUT DICTIONNAIRE, DE TOUT
OUVRAGE ET DE TOUT DOCUMENT EST INTERDIT.**
- L'USAGE DE LA CALCULATRICE EST INTERDIT.**

Ce sujet comporte 25 pages numérotées de 1 à 25.

IMPORTANT

1 - Assurez-vous que cet exemplaire est complet. S'il est incomplet, demandez en un autre aux surveillants.

2 - Il vous est rappelé que votre identité ne doit figurer que dans la partie supérieure de la bande en-tête de la copie ou des copies mise(s) à votre disposition. Toute mention d'identité portée sur toute autre partie de la copie ou des copies que vous remettrez en fin d'épreuve entraînera l'annulation de votre épreuve.

SUJET

Vous êtes secrétaire administratif à la DSDEN de X.

Le Secrétaire Général, dans le cadre de la préparation d'une future réunion des chefs d'établissement du département, vous demande de lui rédiger une note faisant le point sur les motivations qui ont conduit à l'adoption d'un nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics à compter du 1^{er} janvier 2023, et récapitulant les contours de ce futur régime de responsabilité des gestionnaires publics, qui s'appliquera prochainement aux ordonnateurs et aux comptables et gestionnaires des EPLE du département.

Vous disposez des documents suivants :

Document 1 :

Article de Stéphanie DAMAREY, professeure agrégée de droit public.
Le Monde – octobre 2021.

Document 2 :

Responsabilisation des gestionnaires publics.
Extraits du rapport établi par Jean BASSERES et Muriel PACAUD.
Parangonnage* européen réalisé par Stéphanie DAMAREY, professeure des universités avec l'assistance d'Annabelle ARCADIAS
Juillet 2020

* le parangonnage est un processus d'analyse comparative visant l'adaptation des meilleures pratiques pour améliorer la performance des processus.

Document 3 :

Extraits d'une présentation DGFIP du nouveau dispositif.

« Bercy rêve de restreindre à portion congrue les hypothèses d'engagement de la responsabilité des comptables publics »

Tribune

Article de Stéphanie DAMAREY (Professeure agrégée de Droit public, Université de Lille)

Le Monde octobre 2021

Tribune. La réforme portée par le gouvernement à l'occasion du projet de loi de finances pour 2022 est ambitieuse. L'objectif : mettre en place un régime de responsabilité financière des gestionnaires publics. Enfin, pourrait-on dire ! Car il existe déjà en France un juge chargé d'engager la responsabilité financière des administrateurs : la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) créée en 1948.

Las, cette juridiction n'a pas convaincu. Comment le pouvait-elle avec une moyenne de quatre arrêts rendus chaque année ? Les raisons de cette faible activité contentieuse sont multiples et résident toutes dans le cadre trop restrictif fixé par la loi de 1948.

En réalité, la réforme envisagée est double puisqu'elle concerne également les comptables publics, ces agents seuls habilités à manier les fonds publics au sein de l'administration. Leur rôle a été pensé pour limiter les cas de gestion irrégulière de ces fonds et éviter qu'un maire, un préfet ou tout autre ordonnateur (nom donné à ceux qui disposent d'un pouvoir de décision pour engager les fonds publics) n'engage irrégulièrement une dépense publique.

Un régime de responsabilité financière unifié

Mais là également, le régime rencontre des limites. L'une d'importance et totalement anormale dans un Etat de droit : la possibilité pour le ministre chargé du budget d'accorder au comptable une remise gracieuse de la décision que le juge des comptes a pu prononcer à son encontre. Il faut comprendre que lorsqu'il manque de l'argent dans la caisse publique, il revient au comptable de réparer cette caisse, sur ses deniers personnels.

Le système s'équilibre – toutefois pourrait-on dire – avec la possibilité pour le comptable d'obtenir que la décision lui réclamant ce remboursement soit remise par le ministre. Une situation étonnante qui conduit à ce qu'une décision de justice soit balayée par une autorité administrative et une particularité française, que l'on ne rencontre dans aucun autre Etat européen.

Voilà, pour faire simple, les raisons qui expliquent pourquoi il était devenu urgent de mettre en place un régime de responsabilité financière des gestionnaires publics. Le projet de loi de finances pour 2022 renvoie à un projet d'ordonnance pour la mise en place de ce régime de responsabilité. Avancée notable, il met en place un régime de responsabilité financière unifié.

Un projet en apparence équilibré

Alors que deux juges sont compétents à l'égard de ceux qui sont chargés de l'emploi des fonds publics (le juge des comptes que sont la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes pour le comptable public ; la Cour de discipline budgétaire et financière pour les administrateurs), le projet prévoit un schéma juridictionnel unique qui permettra, au sein de la Cour des comptes, de juger à l'occasion de l'examen d'une gestion publique l'ensemble des acteurs de l'exécution budgétaire.

Autre avancée significative, la responsabilité financière ne concernera que les fautes les plus graves commises par les gestionnaires publics. Cela est nécessaire afin d'éviter une paralysie de l'action publique. Il s'agit d'empêcher que l'engagement de cette responsabilité n'apparaisse trop systématique. Sur ce point, le projet de réforme s'inspire de ces modèles étrangers où a été mis en place un régime unifié de responsabilité financière des gestionnaires publics basé sur la gravité de la faute ou de la négligence commise, comme c'est le cas en Espagne, en Italie ou encore au Portugal.

D'apparence, le projet apparaît donc équilibré. Mais dans le détail, le projet de réforme est très inquiétant. Pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il combine la faute grave avec la nécessité que celle-ci ait occasionné un « *préjudice financier significatif* ». Le cadre juridique fixé par le projet d'ordonnance apparaît particulièrement contraint et va, sur ce sujet, bien au-delà de ce que l'on rencontre dans les systèmes juridiques comparables.

Reprise en main par Bercy

Pour les pays précités, la gravité de la faute est exigée et s'accompagne de la nécessité de réparer le dommage causé. Ce dernier est largement appréhendé et laisse entrevoir que le dommage peut être autre que financier. L'exemple peut être donné de l'Italie où l'atteinte à l'image et donc à la réputation de l'administration peut être sanctionnée. Aucune marge de manœuvre en France n'est prévue avec le projet de loi et pire encore, le préjudice financier causé par la faute grave doit s'avérer significatif.

Au final, il faut imaginer le goulet d'étranglement auquel nous allons assister une fois ce régime de responsabilité financière mis en place. Sur le principe, les interventions du juge financier seront limitées. A dessein. Il faut comprendre que le gouvernement, Bercy en tête, rêve depuis de nombreuses années, de restreindre à portion congrue les hypothèses d'engagement de la responsabilité des comptables publics et au-delà des administrateurs.

L'occasion lui est ici donnée de le faire, de donner l'apparence de céder et d'accepter qu'un régime de responsabilité financière soit mis en place pour reprendre la main par ailleurs. Pour s'en convaincre. Le projet de réforme prévoit la suppression du pouvoir de remise gracieuse du ministre, un pouvoir auquel Bercy tient par-dessus tout.

Disparition de la responsabilité financière

Avec le précédent projet de réforme des juridictions financières (2011), le risque d'une suppression de ce pouvoir avait déjà été pointé et ce n'est qu'au prix d'une négociation que Bercy avait conservé ce pouvoir pour tous les cas où il était demandé au comptable de rembourser dans la caisse publique ce qu'il y manquait. Il l'avait, en revanche, perdu pour les cas où l'erreur commise par le comptable (comme une erreur d'enregistrement), sans causer de préjudice financier, révélait toutefois une faute difficilement admissible qu'il devenait possible de sanctionner au moyen d'une amende.

Comment comprendre qu'aujourd'hui, Bercy accepte aussi facilement – et même propose, spontanément – que ce pouvoir soit supprimé. Manifestement, il y a anguille sous roche. L'explication réside dans cet entonnoir que nous venons d'évoquer alors qu'avec le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics, il deviendra difficile d'engager cette dernière. Il n'était alors pas difficile de renoncer à un pouvoir qui, mécaniquement, n'aura plus vraiment l'occasion de s'exprimer.

Et il est encore possible de noircir le tableau en relevant que le projet de réforme écarte les ministres et les élus locaux du champ des justiciables du juge financier. Comment comprendre que les principaux et premiers acteurs de l'exécution budgétaire échappent à toute responsabilité financière.

Une position plus politique que juridique

Le Conseil constitutionnel a tenté de le justifier en retenant que l'injusticiabilité des membres du gouvernement se justifiait en raison de la responsabilité politique qui pèse sur eux, tandis que celle des élus locaux s'expliquait par la situation particulière de ces derniers, agissant sous le contrôle de l'organe délibérant de la collectivité ou du groupement au sein duquel ils ont été élus ou sur délibération de cet organe (Cons. const. 2 décembre 2016, « Personnes justiciables de la CDBF », n° 2016-599 QPC).

Cette argumentation n'est guère convaincante et il faut se douter que l'explication est plus politique que juridique. L'irresponsabilité des ministres existe déjà, la CDBF n'ayant jamais eu compétence à leur égard – ce qui explique pourquoi il n'a pas été possible de rechercher la responsabilité de Christine Lagarde dans l'affaire Tapie. S'agissant des élus locaux, ils ne sont actuellement justiciables de la CDBF que par exception. Le projet de réforme les exclut totalement...

L'intérêt du dispositif actuel est que, même s'ils ont été rares, les cas d'engagement de la responsabilité d'élus locaux sont possibles, à l'exemple de la dernière décision rendue par la CDBF le 30 septembre qui a condamné un maire d'une amende de 4 000 euros pour avoir fait procéder au paiement de compléments de rémunération à des agents publics en l'absence de tout fondement juridique.

Une régression juridique dangereuse

Avec le projet de réforme, le juge financier perd toute compétence à leur égard. Ce qui va constituer une particularité du modèle français par rapport aux modèles juridictionnels comparables au sein desquels tous les administrateurs, ministres et ordonnateurs locaux compris, peuvent voir leur responsabilité examinée par le juge financier.

Enfin, autre sujet d'inquiétude, l'activité juridictionnelle du juge financier est déconnectée de l'emploi des fonds publics locaux : le projet envisage, en effet, de supprimer les compétences juridictionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) et de confier la totalité du contentieux de l'emploi des fonds publics à la 7^e chambre de la Cour des comptes. Il s'agit d'une régression dangereuse.

Il faut se souvenir que les CRTC ont été créées en 1982 dans le but de rapprocher le juge financier de l'emploi des fonds publics locaux, afin d'en permettre un contrôle effectif. Et l'on peut considérer que, sur ce point, la loi de 1982 a été un succès, à l'exemple des nombreuses comptabilités de fait découvertes et sanctionnées par ces chambres dans les années 1990 : la gestion de fait de la commune de Levallois-Perret en est probablement l'exemple le plus topique.

Une conception jacobine de l'Etat

Cette loi a permis de contrôler au plus près des justiciables et des pratiques locales. Rapatrier sur Paris le jugement de l'emploi des fonds publics locaux relève, sur le sujet, d'une conception jacobine de l'Etat que l'on pouvait penser révolue.

On l'aura compris, derrière une façade intéressante, le projet de réforme du régime de responsabilité financière des gestionnaires publics ne répond pas aux attentes que peuvent légitimement exprimer les citoyens auxquels la Cour des comptes doit rendre compte de l'emploi des fonds publics.

Il faut espérer que le Parlement ne s'engagera pas sur la voie prévue par le projet de loi de finances pour 2022, qu'il ne renoncera pas au débat parlementaire qu'une telle réforme doit nécessairement susciter, qu'il n'acceptera pas de confier au gouvernement le soin d'agir sur le sujet par voie d'ordonnance. La mise en place d'un régime effectif de responsabilité des gestionnaires publics en dépend.

DOCUMENT 2 : RESPONSABILISATION DES GESTIONNAIRES PUBLICS.

Extraits du rapport établi par Jean BASSERES et Muriel PACAUD
Parangonnage européen réalisé par Stéphanie DAMAREY,
professeure des universités avec l'assistance d'Annabelle ARCADIAS
Juillet 2020

2. La responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) des comptables publics est un régime contreproductif et à bout de souffle qui doit être supprimé

Le comptable public, en sus de la responsabilité pénale (notamment pour détournements de fonds publics), civile et disciplinaire de tout agent public, est personnellement et pécuniairement responsable des actes et contrôles qui lui incombent en application de l'article 60 de la loi 63-156 du 23 février 1963 et de l'article 17 du décret GBCP (*cf.* annexe).

Suivant des principes édictés au XIX^e siècle, dont la philosophie a été obscurcie par la réforme de 2011, ce régime exorbitant du droit commun semble désormais disproportionné au regard de son efficacité réelle et se révèle être un frein à la modernisation des pratiques comptables.

2.1. La RPP est un régime atypique et à bout de souffle

2.1.1. La réforme de 2011, en introduisant une appréciation du comportement du comptable, a obscurci la philosophie d'un régime qui trouvait une cohérence dans sa dimension restitutive automatique assumée par l'État

2.1.1.1. *La réforme de 2011 a abouti à un régime de responsabilité entre réparation et sanction*

Les débats autour de l'adage selon lequel « *le juge des comptes juge les comptes et non les comptables* » et concernant la nature de la sanction sont anciens (*cf.* analyse détaillée en annexe).

Avant la réforme de 2011, la philosophie de la RPP était résumée par la formule de Jean Romieu dans ses conclusions sous l'arrêt Conseil d'État *Nicolle* du 12 juillet 1907 « *l'autorité compétente n'a pas à se demander si le comptable est responsable mais si le compte est régulier* ». La nature réparatrice de la sanction faisait peu débat : seuls pouvaient être prononcés des débet qui ordonnaient la restitution par le comptable du manquant, i.e. des sommes correspondant au montant des opérations irrégulières, afin de rétablir les comptes. La sanction était automatique, sans prise en compte des circonstances de l'espèce à l'exception de l'appréciation du cas de force majeure prévu par la loi de 1963. Le débet ne se voulait donc pas sanction personnelle du comptable. Du fait de l'importance des montants mis en jeu, pouvant atteindre des dizaines voire centaines de millions d'euros, le débet pouvait faire l'objet d'une remise gracieuse totale du ministre du budget. Le premier président, M. Didier Migaud, a ainsi évoqué, lors du colloque organisé par la Cour des Comptes et le Conseil d'État en octobre 2019, la logique « *restitutive* » du débet avant 2011.

Le dispositif a été modifié par l'article 90 de la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011. L'objectif de la réforme était de mettre fin aux débet sans préjudice financier qui aboutissaient à un enrichissement sans cause des collectivités territoriales⁴² et d'encadrer le pouvoir de remise gracieuse du ministre par la définition d'un montant-plancher de laissé-à-charge.

⁴² Les collectivités recevaient la réparation alors même qu'elles n'avaient subi aucun préjudice financier (soit directement du comptable, soit conjointement du comptable et de l'État en ce qui concerne la remise gracieuse lorsqu'elles refusaient de prendre à leur charge la remise gracieuse).

Désormais, deux situations sont distinguées :

- ◆ lorsque le manquement n'a pas causé de préjudice financier à l'organisme public, le juge a la possibilité de laisser à la charge du comptable une somme, déterminée par manquement, dans la limite d'un plafond correspondant à 1,5 % du cautionnement du comptable⁴³. Cette somme n'est pas rémissible ;
- ◆ dans l'hypothèse où le juge estime que le manquement a causé un préjudice financier, le ministre chargé du budget a conservé la possibilité d'accorder une remise gracieuse. En revanche, celle-ci ne peut plus être totale sauf en cas du décès du comptable ou du respect des règles du contrôle sélectif de la dépense et le ministre est désormais tenu de laisser à la charge du comptable, une somme correspondant au moins à 3 % du montant du cautionnement, par manquement et par exercice⁴⁴.

Cette réforme a donc mis fin à l'automatisme de la sanction et introduit la prise en compte des circonstances de l'espèce dans le prononcé des sommes non rémissibles ouvrant la voie à une évolution de l'office du juge des comptes vers un jugement des comptables. Pour M^{me} Mathilde Kernéis-Cardinet⁴⁵, cela a modifié la nature juridique du régime de responsabilité du comptable public, y compris celle du débet. En effet, la dimension de réparation du débet est désormais plus nette puisque la loi indique désormais « *lorsque le manquement [...] a causé un préjudice financier* » et introduit donc à la fois le lien de causalité et le préjudice, critères d'établissement d'une réparation en matière civile, tandis que la réparation est toujours intégrale comme en droit civil commun.

Par ailleurs, l'introduction d'une somme mise à la charge du comptable, prenant en compte les circonstances de l'espèce et non rémissible, est quant à elle dans une logique répressive et assimilable selon M^{me} Kernéis-Cardinet à une « *sanction punitive dans l'intérêt de la société* ». En l'absence de préjudice elle ne peut en effet pas avoir une logique de réparation ni être assimilable à une sanction disciplinaire puisqu'elle n'est pas prononcée par l'autorité hiérarchique et que les sanctions disciplinaires ne peuvent concerner que des faits commis par l'agent lui-même.

Ces « circonstances de l'espèce » n'ont pas été définies légalement ou réglementairement et la jurisprudence ne permet pas de dégager une grille de lecture, le juge des comptes utilisant des formules générales (« *au regard des circonstances de l'espèce, il y a lieu...* »). Se détachent seulement de la lecture des arrêts concernés les critères du montant concerné et le caractère répété ou non du manquement

Le régime de RPP est donc devenu un système mixte qui n'a pas tout à fait abandonné la logique précédente (de « *restitution* »), par le maintien de débits qui redeviennent automatiques dès lors qu'il y a préjudice (et en conséquence avec le maintien des remises gracieuses) ni tout à fait basculé dans un régime répressif. Le premier président de la Cour des comptes, M. Didier Migaud, déclarait ainsi lors du colloque précité que cette réforme dessinait « *un régime qui hésite encore entre sanction et réparation, entre une logique restitutive et une logique punitive* ».

⁴³ Ce plafond varie par exemple de 70,5 € pour les agents comptables exerçant des fonctions comptables à titre principal à 741 € pour les agents comptables hors classe.

⁴⁴ Respectivement de 171 € à 1 482 € pour les exemples précités.

⁴⁵ « *La nature juridique du régime de responsabilité du comptable public* », RFFP, mai/juin 2015.

2.1.1.2. *La logique réparatrice de la RPP nécessite une régulation dont les mécanismes ne sont pas consensuels*

Le pouvoir de remise gracieuse du ministre est aujourd'hui nécessaire du fait des montants en jeu

La philosophie d'origine de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics repose sur une logique restitutive. Ainsi, le montant du débet est celui de l'opération ayant causé préjudice (et avant 2011 de toute opération irrégulière), le montant de la charge pouvant à elle seule atteindre des centaines de millions d'euros⁴⁶. Depuis 2013, le montant moyen des débet prononcés par la Cour varie chaque année depuis 2013 entre 25 000 € et 570 000 €, par les CRTC entre 18 000 € et 72 000 €.

Mais la RPP ne reposait pas à proprement parler sur la réparation personnelle du comptable à l'entité publique puisque le régime du débet a toujours été associé à la remise gracieuse du ministre, du fait de l'importance des montants en jeu. Sauf à recréer les fermes générales⁴⁷, aucun agent public n'est en capacité de rembourser de telles sommes et aucune assurance n'accepterait de couvrir un tel risque, dont la probabilité d'occurrence est de 90 % et la fréquence moyenne entre 5 et 10 ans pour les comptables soumis au contrôle du juge des comptes (cf. annexes).

Les sommes en jeu ainsi que le régime de responsabilité sans faute vont donc de pair avec la possibilité pour les comptables publics d'obtenir la remise gracieuse de leurs débet, qui renforce l'aspect illusoire de la dimension réparatrice de la RPP. Ainsi, sur les exercices 2009 à 2018, hors gestion de fait ou détournement de fond, les remises gracieuses ont ainsi abouti à une réduction moyenne, hors rejets obligatoires de 99 % du montant des débet pour les comptables (cf. 2.1.4.1.2 et détails en annexe).

Dans les faits, les montants restitués sont très largement à la charge de l'État

Au sein de l'État, les remises gracieuses sont un manque à gagner pour le budget de l'État, qui ne peut pas se retourner vers le comptable ou son assurance pour combler tout ou partie du manque à gagner. Elle se matérialise dans une dépense budgétaire sur le programme 200 "remboursements et dégrèvements d'impôts d'État" (sans décaissement mais avec un jeu d'écriture comptable).

Dans le secteur public local, il s'agit d'un coût net pour l'État lorsque les collectivités refusent de prendre en charge la remise gracieuse du débet prononcé à l'encontre de celui-ci par voie administrative ou juridictionnelle. Afin de ne pas supporter le préjudice financier résultant d'un manquement de leur comptable public, les collectivités locales peuvent en effet refuser de prendre en charge le débet et il revient alors à l'État de leur reverser le montant de la remise⁴⁸. En 2019, le montant de ces remises gracieuses prises en charge par l'État s'est élevé à 4,2 M€, en réduction continue depuis 2017 (14,4 M€, cf. données détaillées en annexe). Il s'agit alors d'une dépense avec décaissement.

Les établissements publics nationaux peuvent également refuser de prendre à leur charge la remise gracieuse, mais cela entraîne l'impossibilité pour le ministre de remettre le débet, qui est alors intégralement à la charge du comptable et de son assurance.

Le principe de la remise gracieuse des débet juridictionnels est contesté par le juge des comptes qui souhaite pouvoir apprécier plus largement les circonstances de l'espèce

Depuis la réforme de 2011, la Cour des comptes a à plusieurs reprises, notamment par la voix de son premier président et des procureurs généraux successifs, exprimé une frustration que la réforme n'ait

⁴⁶ Le débet le plus important jamais prononcé était de 260 345 707,57 €, réparti sur trois comptables successifs. Il s'agit de l'arrêt de la Cour des comptes du 12 mai 2010 relatif au budget annexe « contrôle et exploitation aérien »

⁴⁷ Sous l'Ancien-Régime, la perception des impôts était concédée à des fermiers généraux, avançant le montant des produits fiscaux attendus et se remboursant par le recouvrement des impôts.

⁴⁸ Article 11 du décret du 5 mars 2008. Cette remise est de droit en matière de recettes.

pas totalement permis de basculer dans un système où les circonstances de l'espèce sont appréciées par le juge des comptes.

M. Didier Migaud regrettait ainsi lors du colloque d'octobre 2019 l'inaboutissement de la réforme qui « *n'est sans doute pas allée jusqu'au bout de la logique [...]. Le maintien du pouvoir de remise gracieuse du ministre [...], l'insuffisante prise en compte des circonstances entourant le manquement reproché au comptable dessinent un régime qui hésite encore entre sanction et réparation, entre une logique restitutive et une logique punitive.* » Le premier président visait notamment les cas où « *il peut y avoir préjudice financier sans que le manquement ne soit complètement imputable au comptable* » pour lesquels « *la mise en débet systématique n'a alors pas réellement de sens* ». Il concluait que « *la piste esquissée serait celle d'un régime où le montant mis à la charge du comptable ne serait pas systématiquement égal au montant du manquant [...]; il reflèterait en revanche plus directement et plus clairement la part de responsabilité respective de chaque acteur, comptable ou ordonnateur.* »

M^{me} Catherine Hirsch de Kersauson, procureure générale près la Cour des comptes, lors du même colloque, s'est prononcée en faveur d'un système de sanction, établie selon les circonstances de l'espèce « *qui a le mérite de la clarté (sanction du comptable et pas des comptes, pour manquement), de l'efficacité (car mettrait fin à la justice retenue qui se traduit par la remise gracieuse systématique des débits) et équitable (car permettrait de juger, d'avoir un pouvoir d'appréciation sur les responsabilités respectives de l'ordonnateur et du comptable, en atténuant au besoin au regard de la situation)* ». Cette bascule vers un régime de sanction permettrait pour la Cour des comptes de mettre fin à la pratique de la remise gracieuse, qualifiée régulièrement de « *justice retenue* » puisque les montants qui seraient prononcés en sanction ne seraient pas du même ordre de montant que les débits qui visent la rectification automatique des comptes dans un régime de responsabilité sans faute et qui justifient leur existence.

Si le pouvoir de remise gracieuse du ministre n'est pas contesté dans le cadre de l'apurement administratif des comptes, les critiques portant sur « *l'immixtion* » que constitue la remise gracieuse du ministre de sommes prononcées par un juge sont naturellement légitimes.

Il faut cependant rappeler que lorsque la Cour des comptes était compétente pour donner un avis (simple) sur les demandes de remises gracieuses pour tous les débits juridictionnels supérieurs à 10 000 € (entre mars 2008 et décembre 2012) la Cour se prononçait pour des remises gracieuses à 99,7 %, soit un taux de remise comparable au taux actuel⁴⁹. Aucun laissé à charge sur cette population n'a dépassé 8 000 €, alors qu'il n'est pas rare que les DR/DDFIP doivent s'acquitter après remises gracieuses de sommes nettement plus importantes⁵⁰.

⁴⁹ Ainsi, en ce qui concerne les 41 avis pris entre 2011 et 2014 sur les débits juridictionnels concernant des comptables principaux de l'État, pour un montant total de débet de 33,7 M€ (821 000 € de moyenne), la Cour s'est prononcée pour des laissés à charge totaux de 102 150 € (soit 2 500 € de moyenne). L'avis de la Cour a toujours été suivi, sauf dans deux cas de comptables décédés à qui la Cour voulait quand même laisser une somme à charge.

⁵⁰ Rien qu'en 2019, on peut citer M^{me} Claude Suire-Reisman (13, 27 609 € de laissé à charge) et M. Dominique Lamiot (92, 34 217 € de laissé à charge).

2.1.2. La RPP ne garantit pas la qualité comptable

La qualité comptable est prévue et organisée par la Constitution (article 47-2), par les lois organiques⁵¹ et par le décret GBCP. La LOLF a modifié en ce sens le rôle et les missions du comptable public avec la mise en place d'une comptabilité générale et a érigé le comptable en « *garant de la qualité de l'information comptable* »⁵². « Garant » et non « responsable ».

En outre, si l'article 60 de la loi du 23 février 1963 qui fonde la RPP prévoit dans son I que « *outre la responsabilité attachée à leur qualité d'agent public, les comptables publics sont personnellement et pécuniairement responsables [...] de la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'ils dirigent* », aucun contrôle⁵³ ni aucune action ne sont requis dans la suite de l'article en matière de comptabilité et le comptable public n'est pas responsable (au sens de la RPP) de la qualité et de la sincérité générale des comptes. L'article 19 du décret GBCP, qui précise les modalités des contrôles, prévoit seulement quant à lui que le comptable est tenu d'exercer le contrôle « *de l'exacte imputation des dépenses au regard des règles relatives à la spécialité des crédits* ».

Hors sanction liée à la non remise des comptes, l'échantillon analysé par la mission (*cf. infra* et présentation détaillée en annexe) deux cas de responsabilité seulement se présentent : les défauts de justification des soldes débiteurs, pouvant donner lieu à débet (car, bien que qualifiés d'erreur de « comptabilité », sont réputés constituer un manquant en monnaie ou en valeur au sens de l'art. 60 de la loi du 23 février 1963) et les erreurs d'imputations par l'ordonnateur d'une dépense.

On ne peut pas pour autant en conclure que le comptable public est responsable de la qualité comptable. De fait, en faisant remonter le fait générateur comptable dès la constatation des droits, la comptabilité générale déplace le centre de gravité comptable vers l'ordonnateur. Ainsi, des éléments majeurs de fiabilisation de l'actif, d'exhaustivité du passif, d'imputations provisoires ou encore d'opérations non révélées en comptabilité ne relèvent pas de la responsabilité personnelle et pécuniaire, alors qu'ils ont un impact significatif sur la qualité et la sincérité des comptes⁵⁴ (la liste complète des éléments recensés par la mission et des cas d'application figurent en annexe).

La Cour des comptes, dans son rapport de juin 2019 de bilan intermédiaire de l'expérimentation de la certification des comptes des collectivités territoriales confirme cette analyse en écrivant : « *Les travaux des chambres régionales des comptes continuent de relever des insuffisances dans l'application des règles de séparation des exercices, de prudence et d'image fidèle du patrimoine et de la situation financière*⁵⁵, même si ces insuffisances ne se traduisent que rarement par l'engagement de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public [...] ». La Cour considère par ailleurs dans ses conclusions que, si les teneurs de compte ont à l'évidence un rôle à jouer dans la fiabilisation des comptes, l'essentiel des travaux relèvent des ordonnateurs et que le « *chemin [est] encore long vers la présentation d'une image fidèle et sincère de la situation financière des collectivités locales* ».

Le meilleur moyen de développer la qualité comptable est en réalité la certification des comptes, dont le rythme annuel est adapté à la mise en œuvre d'un processus continu d'amélioration.

⁵¹ Article 58-5 de la LOLF pour les comptes de l'État ; article 12 de la loi organique n° 2005-881 relative aux LFSS pour les comptes sociaux.

⁵² Article 31 de la LOLF.

⁵³ Le 2^e alinéa du I précise le premier alinéa, sans mentionné la comptabilité.

⁵⁴ Paradoxalement, la carence concernant la qualité et la sincérité des comptes fait l'objet d'un délit pénal dans le secteur privé. *Cf. annexes.*

⁵⁵ Cour des comptes, « Les finances publiques locales, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics », octobre 2017.

La certification permet d’embrasser l’ensemble du champ de la comptabilité (y compris, notamment, les engagements hors bilan). Elle participe au renforcement du contrôle interne grâce à la diffusion d’une approche par cartographie des risques et à l’amélioration de la sincérité des états financiers.

La généralisation de la certification des comptes des collectivités locales de taille significative (régions, départements et communes dépassant un seuil critique) pourrait ainsi être envisagée à l’issue de son expérimentation.

En outre, il semble nécessaire de progresser vers la mise en place d’un compte financier unique (CFU) dans le secteur public local, qui constitue, selon la Cour, l’un des prérequis à la généralisation de la certification, même si le CFU peut être mis en place sans certification. Il permettrait également de fluidifier la relation entre ordonnateur et comptable en renforçant leur coopération.

2.1.3. La RPP nuit à la performance des réseaux comptables

2.1.3.1. *Un frein à la modernisation des pratiques, en particulier les approches sélectives*

Les fonctions financières des entreprises ont fortement réduit leurs fonctions comptables en supprimant l’essentiel du contrôle *a priori* systématique au profit d’autres approches jugées plus pertinentes et moins consommatrices de ressources afin de gagner en efficacité et en efficience. Elles ont ainsi abandonné le contrôle exhaustif des pièces justificatives pour se concentrer sur la maîtrise (par le contrôle interne) et la normalisation (par la mise en place des progiciels) des processus garantissant l’exhaustivité et la fiabilité des comptes.

Or, les dispositions qui définissent la responsabilité personnelle et pécuniaire et les contrôles qui la fondent sont quasiment identiques à celles du précédent décret dit RGCP du 29 décembre 1962 (*cf.* annexe), qui a lui-même repris les principaux principes du décret impérial du 31 mai 1862 comme la séparation ordonnateur comptable.

La responsabilité personnelle et pécuniaire est donc basée sur des opérations et contrôles qui divergent peu de ceux qui avaient été fixés au XIX^e siècle, c’est-à-dire à une époque sans aucun outil numérique (sans dématérialisation, sans progiciels intégrés, sans capacité de traitement de masse des informations) et sans certification des comptes. Elle privilégie en outre une approche exhaustive des contrôles qui n’est pas sans soulever de difficultés.

2.1.3.1.1. *Recouvrement : La crainte de la mise en jeu de la RPP entraîne des biais culturels dans l’allocation des moyens qui sont contre-productifs au regard des enjeux financiers*

Si une recommandation du 5 décembre 2014 du Procureur général près la Cour reconnaît le bien-fondé d’une politique de recouvrement reposant sur une adaptation des diligences exercées aux enjeux des différentes créances et aux perspectives de recouvrement⁵⁶, la RPP reste engagée de plein droit en l’absence de recouvrement. Conformément à l’article 60 de la loi de 1963, et selon une jurisprudence constante⁵⁷, la responsabilité est établie dès lors que le comptable n’a pas effectué « *les diligences nécessaires qui doivent être adéquates, complètes et rapides* »⁵⁸.

Ce dispositif, légitime dans l’absolu, conduit toutefois d’après les directeurs départementaux et régionaux des finances publiques rencontrés, à consacrer des moyens importants à des actes de

⁵⁶ Ce cadre n’a pas pour effet d’exonérer le comptable de sa responsabilité en cas de sélectivité de l’action en recouvrement, mais il permet de le sécuriser, en apportant la garantie de la prise en compte de ces principes par la Cour des comptes.

⁵⁷ Depuis l’arrêt Cour des comptes, 25 juin 1936 « David-Chaussé, receveur spécial de la commune de Bordeaux ».

⁵⁸ Arrêté des Consuls du 19 Vendémiaire an XII.

poursuites sur des créances anciennes manifestement compromises, dans le seul but de dégager la responsabilité du comptable, au détriment d'actions énergiques sur les créances à enjeux.

Tout porte à croire que la DGFiP et son réseau ont intériorisé culturellement et même institutionnalisé la crainte de la mise en jeu potentielle de la responsabilité personnelle sur l'intégralité des cotes à recouvrer alors même que, d'après les différents entretiens menés par la mission, de plus en plus de juridictions mettent en place des seuils de contrôle. Ainsi, la pratique de la revue annuelle des restes à recouvrer, centrée sur les cotes dont la prescription est proche, quitte à mettre artificiellement en débet administratif le comptable secondaire en émettant dans la foulée un sursis de versement, encourage cette surpondération des cotes de faible montant au détriment de cotes plus récentes avec de meilleures perspectives de recouvrement.

Pourtant, les débits sur les montants inférieurs à 1 000 € ne représentent que 4 % de l'échantillon des arrêts rendus en 2019 par la Cour des comptes et 5 % de celui des jugements prononcés par les CRTC (cf. détails de l'analyse et présentation de l'échantillon en annexe). Le montant moyen des débits prononcés pour défaut de recouvrement est de 29 515,46 € à la Cour des comptes et 21 521,24 € dans les CRTC⁵⁹.

Plus largement, il ressort ainsi des entretiens menés par la mission que la crainte de la RPP conduit le réseau à produire un nombre important d'actes superflus (notamment des avis à tiers détenteurs ou des saisies-ventes) pour justifier des poursuites futures ou de la non-valeur.

En particulier, le rôle des pôles de recouvrement spécialisés (PRS) interroge. Conçus pour concentrer les compétences sur les cas les plus difficiles de recouvrement ils se sont vus confier les créances d'entreprises en procédure de redressement ou liquidation judiciaires, notamment celles proches de la prescription au détriment de leur propre recouvrement.

Ainsi, la direction départementale des finances publiques d'Ille-et-Vilaine a indiqué à la mission que les moyens consacrés par le PRS au suivi et aux diligences concernant les créances d'entreprises en procédures collectives représentent près de la moitié des effectifs du PRS alors que le taux de recouvrement sur créances suspendues des professionnels (procédures collectives et autres suspensions) s'élevait en moyenne à 0,08 % entre 2016 et 2019 pour des cotes d'un montant moyen de 6 054 € (cf. annexe).

2.1.3.1.2. Dépenses : les injonctions contradictoires en matière de contrôle sélectif retardent sa généralisation et la modernisation des pratiques

Le contrôle hiérarchisé de la dépense est encore insuffisamment utilisé

L'article 42 du décret GBCP⁶⁰ autorise⁶¹ les comptables publics à réaliser un contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD), en reconnaissant que le comptable pouvait dresser un plan de contrôle qui fait varier l'intensité de ses contrôles selon son analyse des risques par catégories de dépenses et en fonction de la fiabilité de l'ordonnateur (notamment de son contrôle interne comptable), à condition de suivre une méthode rigoureuse.

Pour autant, l'application d'un contrôle sélectif de la dépense ne constitue pas une cause exonératoire de responsabilité, mais uniquement un motif de remise gracieuse totale du ministre, par exception à la règle du laissé-à-charge minimal.

⁵⁹ À titre de comparaison, le montant moyen d'une créance brute s'élève en 2018 à 13 838 € pour les professionnels et 3 532 € pour les particuliers. Le montant moyen d'une créance tout impôt est de 5 836 €.

⁶⁰ Précisé par les arrêtés du 11 mai 2011 modifiés par l'arrêté du 6 janvier 2014.

⁶¹ Le CHD est expérimenté depuis 2003 pour les dépenses de l'État et 2005 pour celles du secteur public local.

Les comptables publics sont donc soumis à des injonctions contradictoires, qui pénalisent le développement des approches sélectives. Ils doivent hiérarchiser les contrôles afin de fluidifier la chaîne de la dépense et concentrer les ressources sur les dépenses à enjeu, tout en étant responsables de contrôles exhaustifs de la régularité, y compris lorsque les dépenses litigieuses étaient hors périmètre du CHD (*cf.* annexe).

L'analyse de la jurisprudence des CRTC confirme au demeurant la faible appropriation du CHD dans le secteur public local : seuls 51 % des jugements rendus en 2017 aboutissant à un débet sur des éléments de paye⁶² relevaient l'existence d'un plan de CHD valable. Ce point recoupe les constats de la mission selon lesquels la validation et le suivi des plans de contrôle semblent lacunaires⁶³.

Enfin, l'exhaustivité des contrôles pourrait freiner la mise en place et l'utilisation de l'intelligence artificielle et du *datamining* (pour pré-identifier des dépenses douteuses en croisant les données d'un faisceau d'indices), au regard non seulement du risque pour le comptable public de renoncer à l'exhaustivité (même si en réalité l'IA peut réaliser des échantillonnages plus représentatifs, *cf.* annexe) mais également de celui d'être rendu responsable d'une hiérarchisation et d'une sélection des dépenses contrôlées programmée par des algorithmes qu'il ne sera pas légitimement pas en capacité d'expertiser (alors que, hors force majeure, le juge des comptes considère que rien n'exonère le comptable de sa responsabilité et notamment pas l'utilisation d'un logiciel défaillant – *cf.* arrêt ACSIA de décembre 2019⁶⁴).

Ainsi, dans le cadre du projet de ciblage au moyen de l'intelligence artificielle des factures à contrôler, actuellement expérimenté au sein de la DRFiP d'Ille-et-Vilaine (*cf.* annexe), la généralisation de cet outil en 2020 et 2021 n'a pour l'instant pu être étendue qu'aux dépenses hors services facturiers du fait, d'après l'AIFE, de la frilosité des comptables à se reposer sur des algorithmes qu'il ne peut expertiser pour définir son plan de CHD et ce bien que ce dernier puisse toujours paramétrer les degrés de sensibilité. Pourtant, l'expérimentation a démontré que ces contrôles sont plus efficaces que l'approche exhaustive. Le ciblage plus pertinent des contrôles a permis de doubler le taux d'erreurs détectées et a augmenté la variété des erreurs repérées, le tout dans le cadre de la diminution de la charge des contrôles.

[...]

⁶² Analyse effectuée par la mission sur la base des 198 jugements définitifs rendus par les CRTC en 2017. Parmi les 133 comportant un débet relatif à la paye, un plan de CHD valable existait dans 41 cas, mais n'avait été respecté en totalité que dans 8 cas (*cf.* détails en annexe).

⁶³ L'appropriation effective du CHD est difficile à objectiver dans la mesure où le suivi du taux d'exécution des plans présente des carences. De même, il n'existe pas de bilan périodique de sa mise en œuvre.

En théorie, les plans de contrôle doivent être validés par les directions locales (DSPL) des DDFiP, tous les ans ou au maximum tous les trois ans en cas de plan pluriannuel. Par ailleurs, les DSPL doivent en principe effectuer un suivi départemental du respect de la méthodologie et des plans de CHD par les comptables.

Toutefois, il ressort des entretiens menés par la mission que, dans les faits, les plans de CHD sont souvent validés en retard, font rarement l'objet d'un suivi en cours d'année et ne sont pas nécessairement mis à jour annuellement.

⁶⁴ Cour des comptes, ACSIA, 19 décembre 2019 : « 1. Attendu qu'à l'audience, M. X a souligné, à titre liminaire, le contexte [de bascule informatique] a perturbé en 2010 la gestion des dépenses du ministère de la défense ; [...] que la conjonction de ces évolutions a provoqué, selon lui, un chaos systémique [...] 3. Attendu que [...] la gestion du poste comptable relève, pour l'essentiel, de l'appréciation du ministre [...] et non de l'office du juge qui statue à partir des éléments matériels du compte. »

2.2.3. Conforter la responsabilité managériale

La limitation de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables aux opérations de caisse ne doit pas conduire pour autant à une déresponsabilisation de ceux-ci. Au contraire. En dehors des infractions les plus graves, la logique juridictionnelle doit désormais laisser la place à une responsabilité managériale renforcée.

Afin de s'inscrire dans la logique de performance promue par la LOLF et dans la continuité des propositions qui ont été formulées concernant l'ensemble des gestionnaires publics la mission préconise ainsi la mise en œuvre d'un pilotage individuel de la performance des comptables par la mise en place d'un double système d'évaluations : annuelles dans le cadre de la mise en place d'une part variable et approfondies tous les 3 à 5 ans dans une perspective d'animation du vivier des cadres du réseau.

2.2.3.1. Une appréciation des performances individuelles dans le cadre des entretiens annuels d'évaluation déterminant une part variable de la rémunération

Dans la continuité de ce que la mission propose pour l'ensemble des gestionnaires, la rémunération doit constituer un levier de responsabilisation managériale pour les comptables publics. Actuellement, les comptables principaux comme secondaires ne perçoivent pas de part variable directement indexée sur la réalisation d'objectifs chiffrés.

Dans la mesure où il n'est pas corrélé au coût de la RPP, l'écart existant entre leur rémunération et celle des autres agents publics de même catégorie apparaît lié à d'autres critères de gestion du réseau, notamment à la volonté de rendre des postes attractifs en termes de rémunération. La mission préconise que tout ou partie de l'écart actuel de rémunération¹⁰³ soit transformé en part variable de traitement corrélé aux résultats.

Cette part variable pourrait être instituée dans tout le réseau¹⁰⁴ et *a minima* dans le traitement des comptables publics (les régisseurs pouvant quant à eux conserver une prime fixe du fait du caractère annexe de leurs missions de régisseurs), sur le modèle des CBCM dont une partie de la rémunération va être modulée à compter de 2021. Son montant serait déterminé sur une base annuelle à l'issue de l'évaluation de l'atteinte d'objectifs quantifiables fixés en début d'exercice, assortis de d'indicateurs chiffrés et limités en nombre. Ces objectifs pourraient notamment porter sur le taux de recouvrement (pondéré selon la difficulté estimée du recouvrement), la qualité des plans de contrôle sélectif et le degré de qualité comptable.

2.2.3.2. Des évaluations approfondies tous les trois ans dans une perspective de gestion des carrières au mérite

L'existence d'un contrôle approfondi de la gestion des postes comptables tous les trois ans est souhaitable. **Une évaluation approfondie des performances « métier » sur une base pluriannuelle gagnerait à être mise en place.** Elle porterait sur l'ensemble des missions et en particulier sur :

- ◆ l'évaluation de la qualité de la réalisation des plans de hiérarchisation des contrôles;
- ◆ les résultats de la mise en œuvre de la stratégie en matière de recouvrement (établie en lien avec l'ordonnateur dans le secteur public local) ;

¹⁰³ De 10 582,61 € annuels en moyenne, allant de 2 765,06 € soit 7 % pour les administrateurs des finances publiques adjoints à 27 844,33 €, soit 30 % pour les administrateurs généraux des finances publiques de 1^{ère} classe

¹⁰⁴ L'instauration d'une part variable au sein du réseau de la DGFIP est une problématique plus large que le seul périmètre des comptables, la tâche de comptable étant par ailleurs chez certains chefs de service relativement annexe.

- ♦ la réalisation d'objectifs assortis d'indicateurs en matière de qualité comptable ;
- ♦ l'efficacité de la gestion au regard des délais de paiement et les taux de recouvrement ;
- ♦ la qualité des plans de contrôle interne et d'audit interne.

Les évaluations seraient prises en compte dans la gestion de carrière des comptables, notamment dans le cadre des procédures d'avancement au choix. Reposant sur une logique de performance et non plus sur un contrôle exhaustif et de régularité, cette évaluation impliquerait une revue des processus actuels et identifierait des axes de progrès.

En conséquence, la mission propose que cette évaluation soit effectuée par :

- ♦ par les inspecteurs principaux auditeurs départementaux pour les comptables secondaires et les régisseurs ;
- ♦ par la direction générale en ce qui concerne les directeurs départementaux et régionaux des finances publiques et les agents comptables des établissements publics nationaux¹⁰⁵.

2.2.4. Réaliser la révolution copernicienne du contrôle hiérarchisé et automatisé

2.2.4.1. La hiérarchisation des contrôles *a priori* est généralisée au sein des directions financières des entreprises

Les entreprises rencontrées par la mission ont toutes insisté sur l'importance de la hiérarchisation pertinente et ajustée des contrôles en fonction des enjeux et des risques financiers, déterminée sur la base d'analyse et de cartographies des risques, avec la détermination de seuils significatifs et l'organisation d'audits ou de contrôles *a posteriori* ciblés ou aléatoires.

Sur ce dernier point, toutes les entreprises rencontrées utilisaient dans les contrôles *a priori* comme *a posteriori* les apports de l'intelligence artificielle, pour cibler les types de créances les plus risqués à contrôler plus finement et plus exhaustivement et pour remonter des alertes lorsqu'un faisceau d'indices identifie une dépense comme potentiellement irrégulière.

Certaines entreprises, comme le groupe La Poste, ont poussé cette logique plus loin puisqu'elles ne fondent plus leur stratégie de contrôle de la dépense sur la seule régularité opération par opération (au regard des règles internes) mais sur le contrôle de l'utilité, de l'opportunité de la dépense. Ainsi, le groupe a complètement supprimé les contrôles *a priori* de régularité pour les dépenses de petits montants mais réalise une analyse *a posteriori* de comparaison pour chaque personne des frais totaux engagés au regard des autres personnes de catégories similaires.

2.2.4.2. Rendre obligatoire la hiérarchisation, avec une implémentation de l'intelligence artificielle et du « machine learning » pour ajuster en permanence le ciblage

En raison de l'augmentation continue des dépenses publiques depuis la création de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics au XIX^{ème} siècle (de 10 % environ à 56 % du PIB en 2018) et des volumes de dépenses et de recettes publiques environ multipliés par plus de 300), les contrôles effectués par les comptables ne peuvent plus être dimensionnés pour un contrôle exhaustif, dépense par dépense.

¹⁰⁵ La MRA a compétence à l'égard des agents comptables des établissements publics nationaux en application de l'article 219 du décret GBCP.

3. Un régime unifié de responsabilité juridictionnelle pour les infractions les plus graves

3.1. Il est légitime de maintenir un régime de responsabilité juridictionnelle *ad hoc* tout en étant conscient de ses limites structurelles

Créée par la loi du 25 septembre 1948¹⁰⁸, la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) est une juridiction administrative spécialisée de nature répressive¹⁰⁹, rattachée à la Cour des comptes. Sa mission est de sanctionner « *les atteintes aux règles régissant les finances publiques* »¹¹⁰, commises par les ordonnateurs et les gestionnaires publics inclus dans le champ de ses justiciables dans le cadre de leurs fonctions (*cf.* présentation détaillée en annexe).

Son action est complémentaire de celle du juge pénal, les mêmes comportements pouvant constituer des infractions à la fois financières et pénales.

La CDBF est une juridiction mixte paritaire, composée de magistrats de la Cour des comptes et de conseillers d'État. Elle peut être saisie par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, le Premier ministre, le ministre chargé des finances, les autres ministres, s'agissant des fonctionnaires et agents placés sous leur autorité, la Cour des comptes, les chambres régionales des comptes, et le procureur général près la Cour des comptes. Ses décisions sont insusceptibles d'appel, mais elles peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État.

Les travaux de parangonnage ont mis en évidence l'atypisme de l'existence d'un régime de responsabilité juridictionnelle dédiée pour les acteurs de la chaîne budgétaire et comptable. Pour autant, il est apparu légitime de maintenir un tel système. La mission préconise donc de créer un régime unifié entre ordonnateur et comptable, dont la dimension juridictionnelle serait confiée à une CDBF redynamisée.

3.1.1. Le maintien d'un régime de responsabilité dédié ne va pas de soi, ce que démontrent les comparaisons européennes

3.1.1.1. *Sur le modèle du secteur privé, la responsabilité pourrait être mise en jeu par les juridictions de droit commun*

Les gestionnaires privés commettant une irrégularité au regard des règles de droit ou internes à l'entreprise s'exposent à des mesures graduées prévues par le code du travail (de type disciplinaire et qui peuvent aller jusqu'au licenciement) et, pour les cas les plus graves qui en relèvent, à une mise en jeu de leur responsabilité par des juridictions judiciaires pénales et civiles.

¹⁰⁸ Loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 tendant à sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'État et de diverses collectivités et portant création d'une Cour de discipline budgétaire.

¹⁰⁹ Le Conseil constitutionnel a considéré, en 2005 (2005-198 L du 3 mars 2005), que si la CDBF « *constitue un ordre de juridiction au sens de l'article 34 de la Constitution* », en revanche, il ne s'agit pas d'une juridiction pénale, dont la procédure devrait être fixée, en vertu du même article 34, par la loi. Le pouvoir réglementaire est donc compétent pour définir ces règles de procédure. En 2014, le Conseil a qualifié la CDBF de « *juridiction disciplinaire spéciale* » (décision n° 2014-423 QPC du 24 octobre 2014).

¹¹⁰ Rapport de la cour de discipline budgétaire et financière au Président de la République pour 2016, p. 7.

La part juridictionnelle de la responsabilisation individuelle n'intervient en revanche que dans les cas qui relèvent du droit commun à savoir :

- ♦ du civil, en particulier avec la faute de gestion : d'après la direction des affaires civiles et du sceau (DACS), 136 affaires nouvelles pour ce motif¹¹¹ (première instance et appels) ont été décomptées sur l'année 2018, hors procédure collective ;
- ♦ du pénal, à la fois pour les crimes et délits de droit commun (notamment abus de biens sociaux, corruption...) et les infractions dédiées (insincérité ou non dépôt des comptes notamment). Dans ce cas, la sanction à visée répressive s'applique en priorité à la personne qui a commis matériellement les actes, indépendamment de ses fonctions (notion de « dirigeant de fait », même si les plus hauts niveaux hiérarchiques sont par défaut recherchés). D'autres responsables peuvent être poursuivis pour complicité, dont le comptable privé.

Les parangonnages menés dans le secteur privé¹¹² et l'entretien réalisé auprès de la direction des affaires civiles et du sceau font ressortir les mêmes traits saillants :

- ♦ les différentes responsabilités s'apprécient en fonction du préjudice subi et non au regard des moyens mis en œuvre, et notamment, ceux relevant d'une activité de contrôle. Les contrôles des différents acteurs eux-mêmes ne sont pas une fin en soi, mais un moyen parmi d'autres pour s'assurer de la protection du patrimoine de l'entreprise ou de l'institution, du respect des obligations légales et réglementaires et de la production d'une information comptable de qualité ;
- ♦ responsable par défaut, l'entreprise pourra, dans un second temps, se retourner vers son employé pour répercuter une partie du préjudice qu'elle a subi, mais l'appréciation des juges ira rarement jusqu'à imputer l'intégralité du préjudice aux personnes incriminées ne serait-ce que parce qu'il est toujours difficile d'exonérer totalement une entreprise de sa responsabilité de surveillance et d'encadrement de ses agents.
- ♦ quoiqu'il en soit, ce type d'action n'est engagé que pour des opérations ayant des enjeux financiers significatifs, ne serait-ce qu'au regard du coût induit par un contentieux rapporté au préjudice subi.

3.1.1.2. *La majorité des pays européens et les institutions européennes ont fait le choix de ne pas le mettre en place*

Le modèle de l'institution supérieure de contrôle (ISC) juridictionnelle, à l'instar de la Cour des comptes, est minoritaire en Europe : seuls sept États l'ont adopté (cf. rapport de M^{me} Damarey de parangonnage européen).

A *fortiori*, très peu de pays européens ont fait le choix d'organiser un régime de responsabilité juridictionnel dédié aux comptables publics, ceux-ci relevant dans la majorité des cas d'un régime de responsabilité de droit commun (ou tout du moins d'une responsabilité professionnelle ne faisant pas l'objet d'une distinction selon les différents acteurs de l'exécution budgétaire). Les travaux menés par M^{me} Damarey n'ont en effet relevé que trois pays disposant d'un régime de responsabilité *ad hoc* se rapprochant du modèle français : la Belgique, l'Irlande et le Luxembourg.

En dehors de la Belgique et de la France, les cinq autres États européens dotés d'une ISC juridictionnelle (Espagne, Italie, Portugal, Grèce et Lettonie) connaissent un régime de responsabilité spécifique pour le maniement des fonds publics, mais la responsabilité des ordonnateurs et des comptables y est engagée

¹¹¹ Prévu à l'article 1850 du code civil pour les sociétés civiles et aux articles L. 222-23 pour les SARL et L. 225-251 du code de commerce pour les administrateurs et le directeur général des SA.

¹¹² Entretiens menés par la mission afin de confirmer l'analyse réalisée par l'académie des sciences techniques comptables financières intitulée « quel avenir pour le comptable public ? ».

au terme de la même procédure. C'est également le cas en Roumanie et en Pologne, bien que ces pays ne soient pas dotés d'une ISC juridictionnelle.

Dans les autres États européens non dotés d'une ISC juridictionnelle, la responsabilité des acteurs de l'exécution budgétaire (gestionnaires comme comptables) ne relève pas de procédures *ad hoc*, mais d'un régime de droit commun :

- ◆ de responsabilité disciplinaire (notamment en Allemagne et en Estonie) pour les cas les moins graves ;
- ◆ de responsabilité de droit commun de tout agent public de réparer les dommages causés à son employeur par son comportement fautif (notamment en Allemagne, en Autriche, en Finlande, en Hongrie ou en République tchèque) ;
- ◆ de responsabilité pénale, qui existe dans tous les États et peut, le cas échéant, compléter les autres régimes de responsabilité pour les cas les plus graves. On rappellera par ailleurs que les détenteurs de l'autorité publique français ont une responsabilité pénale *ad hoc* en matière de concussion¹¹³, de prise illégale d'intérêts, de délit de favoritisme ;
- ◆ de responsabilité politique pour les ordonnateurs élus, notamment les élus locaux.

À mi-chemin entre ces hypothèses, rappelons qu'il a été instauré au sein des institutions de l'Union européenne un régime unifié ordonnateur-comptable¹¹⁴ lors de la réforme du règlement financier de l'Union européenne, qui est toutefois uniquement disciplinaire et non juridictionnel.

Les travaux de parangonnage menés par M^{me} Damarey et par la mission conduisent donc à la conclusion que le modèle d'organisation dominant en Europe est fondé sur une responsabilité des acteurs de l'exécution budgétaire en cas de manquement causant un préjudice financier pour l'organisme public auquel ils appartiennent, le plus souvent dans le cadre d'un régime de responsabilité unifié. Mais que pour autant, ce principe n'implique nullement l'existence d'un régime juridictionnel *ad hoc*.

3.1.2. Même s'il présente une limite structurelle, un régime de responsabilité juridictionnelle propre à la gestion des fonds publics est souhaitable

Les agents publics doivent pouvoir être tenus responsables

L'article 15 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 consacre le principe selon lequel « *La Société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Supprimer à la fois la RPP et toute responsabilité juridictionnelle *ad hoc* au profit d'une responsabilité managériale et éventuellement pénale pourrait choquer et serait à rebours des attentes d'une opinion publique qui accroît ses exigences de responsabilité¹¹⁵.

Cependant, ces attentes doivent être interprétées, outre la demande d'exemplarité en matière de régularité de la gestion publique, plus encore comme une « *exigence de résultat de l'action publique* » comme l'a rappelé M. Jean Gaeremynck¹¹⁶.

¹¹³ La concussion est le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics, une somme qu'elle sait ne pas être due, ou d'accorder une exonération ou une franchise des droits, contributions, impôts ou taxes publics en violation des textes légaux ou réglementaires.

¹¹⁴ La responsabilité des ordonnateurs et des comptables dans les institutions de l'Union européenne fait l'objet d'un régime unifié (cf. *annexe*) i.e. qu'elle est engagée dans les mêmes conditions et suivant la même procédure.

¹¹⁵ Comme le rappelait M^{me} Hélène Gisserot, citée par la revue française des finances publiques de novembre 2005, « *l'exigence de responsabilité est d'abord le fait de l'opinion publique qui supporte d'autant moins qu'irrégularités et mauvaise gestion restent sans suite qu'il s'agit de l'argent public* ».

¹¹⁶ Intervention de M. Jean Gaeremynck lors du colloque d'octobre 2019 précité.

Il apparaît donc nécessaire de définir une réforme qui trouve l'équilibre entre le besoin de sanctions juridictionnelles pour les cas où le bien public est en jeu du fait d'une action d'un agent public, dans un objectif d'efficacité de l'action publique et non de recherche systématique de coupables individuels. C'est pourquoi toute réforme d'une responsabilité juridictionnelle ne saurait fonder sa pertinence autrement qu'en se concentrant sur les fautes les plus graves.

Cette responsabilité ne peut pas relever exclusivement du pénal

La sanction des manquements au droit public financier et celle des défauts de probité des gestionnaires relèvent de logiques intrinsèquement différentes et il est légitime qu'elles fassent l'objet de procédures juridictionnelles distinctes. Les infractions réprimées devant la CDBF et les infractions pénales susceptibles de concerner les gestionnaires publics relèvent d'ailleurs d'éléments constitutifs distincts et ne sont donc pas substituables. Seul l'octroi d'un avantage injustifié (article L. 313-6 du CJF) connaît une proximité avec, d'une part, le délit de favoritisme (article 432-14 du code pénal), qui nécessite toutefois un élément d'intentionnalité et n'est constitué qu'en cas d'avantage à autrui et, d'autre part, la prise illégale d'intérêts.

Dès lors, une responsabilité juridictionnelle, avec un panel d'infractions dédié, est nécessaire. Elle suppose cependant une bonne articulation avec les juridictions pénales.

Elle présente une limite structurelle : la difficulté d'imputabilité

L'engagement de la responsabilité juridictionnelle implique de déterminer d'une part une défaillance constitutive d'un manquement au droit public financier et, d'autre part, d'imputer ce manquement à un responsable, ce qui ne va pas de soi dans le secteur public, où, comme le soulignait lors du colloque d'octobre 2019 M. Thomas Cazenave, ancien délégué interministériel à la transformation publique, il est « *très difficile de savoir qui est responsable, parce que les responsabilités sont très diluées* »¹¹⁷.

Il est à ce titre éclairant de voir le faible nombre d'arrêts de la CDBF concernant l'État (quatre pour les services de l'État *stricto sensu* et deux pour les cabinets ministériels depuis 2010) et les collectivités territoriales (huit arrêts y compris établissements publics locaux et associés)¹¹⁸. Par contreposée, les établissements publics sont surreprésentés au sein des arrêts de la CDBF (25 arrêts sur les 63 arrêts prononcés depuis 2010), probablement du fait d'une ligne hiérarchique définie et relativement individualisée autour du directeur de l'établissement, même si la mission n'a pas pu confirmer ce point par une comparaison des secteurs concernés par les classements par le parquet au deuxième stade pour impossibilité d'imputer la faute à une personne précise.

¹¹⁷ On notera que les établissements publics, au sein desquels les chaînes de responsabilité sont probablement plus identifiées, sont surreprésentés avec 25 arrêts sur les 63 arrêts prononcés depuis 2010, soit 40 % des arrêts.

¹¹⁸ Cet argument devra probablement être relativisé dans le secteur public local, au regard de la récente jurisprudence *Opéra national de Bordeaux* (explicitée en 3.2.2.3), qui a engagé la responsabilité des services ayant exercé une mission de conseil à l'égard de l'ordonnateur alors qu'ils n'étaient ni signataires ni ordonnateurs de la dépense irrégulière.

3.1.3. La mise en jeu de la responsabilité juridictionnelle des ordonnateurs et des comptables devant une juridiction *ad hoc* doit être réservée aux fautes graves afin de ne pas risquer une paralysie de l'action publique

Toute procédure juridictionnelle doit satisfaire aux exigences procédurales découlant du droit au procès équitable (article 6 de la CEDH), renforcées en matière répressive : association effective de la défense à la procédure, droit de contester les preuves produites, possibilité d'être confronté aux témoins, droit de préparer sa défense ou encore droit d'interroger en retour les témoins. Une procédure juridictionnelle, pour être sécurisante pour les différentes parties, est donc nécessairement lourde et contraignante en termes de délais. C'est pourquoi elle gagne à se limiter aux infractions les plus graves.

À l'inverse, en ce qui concerne les manquements moins significatifs, la réponse la plus adéquate à leur apporter ne peut se fonder sur une recherche systématique de boucs émissaires ni sur la multiplication des sanctions juridictionnelles prononcées plusieurs années après les faits, qui relèveraient d'une forme de démagogie.

Ainsi, la mission partage le point de vue exprimé par M. Jean-Denis Combrexelle, président de la section du contentieux du Conseil d'État lors du colloque d'octobre 2019, lorsqu'il affirmait que « *non seulement l'action publique exige de la part de ses responsables du courage et de la prise de risque mais [...] il en faudra de plus en plus* » et cela, notamment car « *dans la réalité de l'action administrative, le décideur n'est quasiment jamais dans une situation optimale que ce soit au niveau des informations dont il dispose, des équipes avec qui il travaille, du temps dont il dispose ou des experts qui l'entourent.* ». La crise actuelle liée au Covid-19, dans un contexte d'incertitudes maximales et de connaissances évolutives éclaire sous un nouveau jour cette problématique. C'est précisément quand les incertitudes sont les plus fortes que l'action publique a besoin de responsables qui ont le courage de la prise de décision, sans craindre de voir leur responsabilité engagée sur le plan juridictionnel pour le moindre manquement et la moindre irrégularité.

De même, un régime de responsabilité unifié ne doit pas aboutir au renvoi massif des comptables devant la nouvelle instance comme c'est le cas avec la RPP.

C'est pourquoi, afin de ne pas paralyser l'action publique, la mise en jeu de la responsabilité juridictionnelle gagne à être réservée aux faits les plus graves. Il faut en particulier éviter de remplacer la RPP en la déportant simplement à un autre juge, mais au contraire recentrer l'action juridictionnelle sur les manquements les plus significatifs.

D'une part, elle doit se restreindre à la sanction de faits positifs, constitutifs d'infractions préalablement définies et non à de simples défaillances dans la gestion publique, « *au risque [sinon] de faire du juge un contrôleur de gestion, ce qu'il ne peut pas être* » comme le rappelait à la même occasion M. Bruno Lasserre, vice-président du Conseil d'État. **La sanction d'une mauvaise gestion doit relever, sauf pour les faits les plus graves, de la responsabilité managériale ou de la responsabilité politique et non de la responsabilité juridictionnelle.**

L'extension de la responsabilité des agents publics à la faute de gestion, parfois caractérisée par des « *omissions, abstentions ou négligences dans l'organisation ou la surveillance des affaires de la structure* » est à ce titre problématique, en particulier lorsqu'elle ne repose sur aucune irrégularité au droit public financier et nécessite par conséquent d'être encadrée (cf. 3.3.3).

Ce constat trouve une acuité particulière lorsque les agents mis en cause occupent des postes avec de nombreux agents sous leurs ordres indirects : on ne peut exiger de lui qu'il ait connaissance de l'intégralité de leurs agissements et productions de ses équipes.

Déjà, comme le précise l'étude du Conseil d'État sur la prise en compte du risque dans la décision publique « le statut général des fonctionnaires, qui n'a jamais été modifié sur ce point, prévoit que le fonctionnaire, quel que soit son rang dans la hiérarchie, n'est dégagé d'aucune responsabilité par celle

de ses subordonnés. Laisser des marges de manœuvre à ses collaborateurs, leur permettre de conduire de manière autonome leur action, constitue donc pour le décideur public un risque. La tentation d'un management très directif, laissant peu de place à la créativité au sein d'un service, peut alors s'avérer forte »¹¹⁹. Si cette responsabilité devait aller jusqu'à l'inaction, la tentation extrêmement néfaste du management directif ne ferait que se renforcer.

D'autre part, une distinction doit être effectuée entre les manquements justifiant l'engagement de la responsabilité juridictionnelle de l'agent et ceux relevant de la sanction managériale. Il s'agit en effet de ne pas retomber dans les travers de l'actuel jugement des comptes en recherchant l'exhaustivité des éventuels manquements mais en se concentrant sur ceux qui ont valeur d'exemple ou sont à fort enjeu pour les finances et la gestion publiques (cf. 3.3.3).

3.2. Il faut se méfier des approches globalisantes ou excessives

3.2.1. Les élus et les Ministres ne sont pas des ordonnateurs comme les autres

Attraire les ministres et les élus locaux devant une juridiction *ad hoc*, compétente pour appliquer le nouveau régime de responsabilité unifiée, relève d'une décision éminemment politique. La mission tend cependant à rappeler que les élus et ministres ne sont pas des ordonnateurs comme les autres et qu'il ne lui semble pas pertinent de prévoir leur mise en cause dans le nouveau droit commun. La situation des ministres demeure également particulière notamment en raison de la nature et des conditions d'exercice de leurs fonctions.

3.2.1.1. Les élus et ministres jouissent d'une légitimité politique et sont contraints par la collégialité

La Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), dans son rapport 2020 au Président de la République mettait en avant la fin de la tutelle des collectivités territoriales qui a accompagné les différentes étapes de la décentralisation et a fait des élus locaux de véritables gestionnaires comme argument à leur volonté de pouvoir attirer ces derniers devant elle.

Pour autant, l'extension du périmètre juridictionnel aux élus locaux doit être envisagée avec une extrême prudence.

Les échéances électorales régulières conduisent déjà les élus locaux, et dans une moindre mesure les ministres, à rendre compte de leur gestion. Entre temps, ils bénéficient de la légitimité démocratique, directe en ce qui concerne les élus locaux. Certes la qualité de la gestion n'est pas systématiquement le facteur-clé d'une réélection, mais en conclure à la nécessité d'un contrôle juridictionnel (*a fortiori* si étendu à la « faute de gestion ») revient, si l'on force le trait, à établir un lien entre ces deux aspects qui devraient rester bien distincts et à considérer que le juge est plus compétent pour apprécier la gestion d'un élu que ses électeurs.

[...]

¹¹⁹ « La prise en compte du risque dans la décision publique. Pour une action publique plus audacieuse », 2018.

DOCUMENT 3 : Extraits d'une présentation DGFIP du nouveau dispositif.

	Régime antérieur		Nouveau régime
	Gestionnaires	Comptables	
Justiciables	Ensemble des agents des services publics à l'exclusion des ministres et élus locaux, sauf pour les cas de gestion de fait	Tous les comptables publics principaux de l'Etat et des collectivités locales ainsi que les agents comptables d'établissements publics	<ul style="list-style-type: none"> Ensemble des agents publics (ordonnateurs et comptables) à l'exclusion des ministres et élus locaux, sauf pour les cas de gestion de fait Mécanismes exonérateurs de responsabilité explicites
Infractions	Non respect des règles formelles de dépenses et de recettes Diverses fautes spécifiques	Indépendamment de toute faute mais dès qu'il est constaté : - un déficit ou manquant en valeur ou en monnaie - une recette non recouvrée - une dépense payée irrégulièrement	Deux conditions pour l'infraction générique : faute grave et existence d'un préjudice financier significatif Autres infractions : <ul style="list-style-type: none"> Faute relative à l'exécution des recettes et des dépenses et à la gestion des biens Faute de gestion à la direction d'une entreprise publique ou d'un EPIC Maintien de diverses fautes spécifiques et formelles Gestion de fait

Direction générale des Finances publiques / Direction du Budget

4

07/2022

Les justiciables :

- Le nouveau régime concerne l'ensemble des gestionnaires publics, qu'ils exercent des fonctions d'ordonnateur ou de comptable comme c'est le cas aujourd'hui avec la CDBF. Sont donc concernés :
 - Les ordonnateurs actuellement justiciables de la CDBF à l'exclusion des ministres et des élus locaux comme c'est le cas aujourd'hui. Les membres des cabinets (Gouvernement, exécutifs locaux) sont dans le périmètre ;
 - Les comptables publics actuellement soumis au régime spécifique de la RPP.
- L'ordonnance prévoit des mécanismes exonérateurs de responsabilité. Un justiciable ne peut être attrait devant la juridiction :
 - Dès lors qu'il respecte les instructions de son supérieur hiérarchique ou d'une personne habilitée. Il s'agit du corollaire du principe d'obéissance ;
 - S'il peut exciper un ordre écrit émanant d'une autorité non justiciable (ministre, élus locaux) dès lors que cette dernière est dûment informée de l'affaire.

Les infractions :

- Le nouveau régime de responsabilité sanctionne les fautes graves ayant conduit à un préjudice financier significatif apprécié au regard du budget effectivement sous la responsabilité du justiciable.
- En outre, le juge peut sanctionner certaines infractions spécifiques :
 - Faute relative à l'exécution des recettes et des dépenses et à la gestion des biens.
 - Faute de gestion ayant entraîné un préjudice financier significatif : reprise de la jurisprudence de la CDBF qui ne s'applique ni à l'Etat, ni au secteur public local mais seulement aux entreprises publiques (infraction déjà existante dans le CJF).
 - Maintien de diverses fautes spécifiques et formelles : absence de production des comptes ; engagement de dépense sans respecter les règles de contrôle budgétaire ; défaut de qualité d'ordonnateur.
- Les situations de gestion de fait seront considérées comme des infractions qui seront sanctionnées en tant que telles.

Caractéristiques principales du nouveau régime unifié

L'infraction générique :

Régime antérieur		Nouveau régime
Infraction	Sanction	Infraction
Infraction générique : infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses : Article L.313-4 du CJF	Entre 150 € et un an de salaire	Infraction générique : Article L.131-9 : Faute plus restrictive : Introduction d'une condition de faute grave ayant causé un préjudice financier significatif

Tout justiciable au sens de l'article L. 131-1 qui, par une infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens de l'Etat, des collectivités, établissements et organismes mentionnés au même article L. 131-1, commet une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif, est passible des sanctions prévues à la section 3.

Les autorités de tutelle de ces collectivités, établissements ou organismes, lorsqu'elles ont approuvé les faits mentionnés au premier alinéa, sont passibles des mêmes sanctions.

Le caractère significatif du préjudice financier est apprécié en tenant compte de son montant au regard du budget de l'entité ou du service relevant de la responsabilité du justiciable.

L'infraction générique concerne les infractions aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens avec deux conditions : l'existence d'une **faute grave** et la **matérialisation d'un préjudice financier significatif**, apprécié au regard du budget effectivement sous la responsabilité du justiciable.

Cette infraction concerne toutes les tutelles, administratives comme financières. (Exemple jurisprudence CDBF 1987 Université de Paris IV, Paris-Sorbonne qui condamne les président, secrétaire général et agent comptable de l'université.)

Caractéristiques principales du nouveau régime unifié

Les autres infractions :

Régime antérieur		Nouveau régime
Infraction	Sanction	Infraction
Faute de gestion à la direction d'une entreprise publique : Article L.313-7-1 du CJF	Entre 150 € et un an de salaire	Faute de gestion à la direction d'une entreprise publique : Article L.131-10 : Infraction identique
Non présente		Echec à la procédure de mandatement d'office : Article L.131-11 : Nouvelle infraction
Octroi d'avantage injustifié à autrui : Article L.313-6 du CJF	Entre 300€ et 2 ans de salaire	Octroi d'avantage injustifié à autrui « par intérêt direct ou indirect » : Article L.131-12 Faute plus restrictive
Inexécution d'une décision de justice : Article L.313-7 du CJF	Entre 300€ et un an de salaire	Inexécution d'une décision de justice : Article L.131-14 : Infraction identique

Les autres infractions :

- Faute de gestion ayant entraîné un préjudice financier significatif : reprise de la jurisprudence de la CDBF qui ne s'applique ni à l'Etat, ni au secteur public local mais seulement aux entreprises publiques (infraction déjà existante dans le CJF) ;
- Nouvelle infraction : Echec à la procédure de mandatement d'office dans les collectivités locales et les organismes publics ;
- Avantage injustifié octroyé à soi-même et à autrui dès lors qu'il est motivé par un intérêt direct ou indirect (infraction déjà existante dans le CJF mais plus ciblée dans le nouveau régime du fait de l'ajout de la notion d'intérêt direct ou indirect). Concerne aussi les élus locaux en cas de réquisition du comptable et d'octroi d'avantage injustifié (Exemple jurisprudence CDBF 2021 Commune de Saint-Denis de La Réunion : versement d'un complément de rémunération à des agents sans texte et avec réquisition du comptable).
- Inexécution d'une décision de justice : reprise de l'infraction existante. Concerne aussi les élus locaux.

Caractéristiques principales du nouveau régime unifié

Les infractions formelles à l'ordre public financier :

Régime antérieur		Nouveau régime
Infraction	Sanction	Infraction
Absence ou retard de production des comptes : Article L.131-5 du CJF	Plafond de 2340 €	Absence de production des comptes : Article L.131-13 1 ^{er} : infraction identique
Engagement de dépense sans respecter les règles de contrôle financier : Article L.313-1 du CJF	Entre 150€ et un an de salaire	Engagement de dépense sans respecter les règles de contrôle budgétaire : Article L.131-13 2 ^o : Modernisation de l'infraction existante
Engagement de dépense sans en avoir le pouvoir ou sans délégation : Article L.313-3 du CJF	Entre 150€ et un an de salaire	Engagement de dépense sans avoir reçu de délégation à cet effet : Article L.131-13 3 ^o : infraction identique
Imputation de dépense pour dissimuler un dépassement de crédit : Article L.313-2 du CJF	Entre 150€ et un an de salaire	Infraction non reprise
Obligation de déclaration fiscale à l'administration : Article L.313-5 du CJF		Infraction non reprise
Gestion de fait	Considéré comme un débet	Gestion de fait : Article L.131-15

Les infractions formelles à l'ordre public financier :

- Reprise d'infractions existantes dans le CJF : non production des comptes, infraction à certaines règles d'engagement d'une dépense ;
- La gestion de fait, dont le périmètre concerne toute personne dont les membres du gouvernement et les élus locaux.

Caractéristiques principales du nouveau régime unifié			
	Régime antérieur		Nouveau régime
	Gestionnaires	Comptables	
Sanctions	Amendes jusqu'à un an de traitement	Si préjudice financier : Débet du montant total de l'opération susceptible d'une remise conduisant à un laisser à charge assurable Si absence de préjudice financier : Quote-part de ce montant non rémissible	Amendes en référence à la rémunération de l'agent concerné Montant de 1 à 6 mois selon la gravité de la faute Comblement du déficit
Juridiction	Deux niveaux : • CDBF, présidée par le Premier président de la Cour et composée à parité de membres de la Cour et du Conseil d'Etat • Conseil d'Etat en cassation	État et EPN : Cour des comptes Secteur public local/hospitalier : CRTC en première instance et appel devant la Cour des comptes Dans les 2 cas : Conseil d'Etat en cassation	Juridiction unifiée, avec trois niveaux : • Première instance : chambre du contentieux au sein de la Cour des comptes, composée de magistrats de la Cour des comptes et des CRTC • Appel : Cour d'appel financière, présidée par le PP de la Cour des comptes et composée de 4 membres de la Cour, 4 membres du Conseil d'Etat et de 2 personnalités qualifiées • Cassation : Conseil d'Etat

Direction générale des Finances publiques / Direction du Budget

8

07/2022

Les sanctions :

- Le nouveau régime de responsabilité prévoit une sanction sous forme d'amende dont le montant sera plafonné à 6 mois de rémunération annuelle ou à 1 mois pour les infractions plus formelles (absence de production des comptes, non respect des règles d'engagement de la dépense).
- Le dispositif de sanction sera gradué pour tenir compte des circonstances de l'espèce :
 - Les amendes seront proportionnées à la gravité des faits reprochés, à l'importance du préjudice causé à l'organisme et à l'éventuelle réitération de pratiques prohibées ;
 - Les amendes seront déterminées individuellement pour chaque personne sanctionnée ;
 - La juridiction pourra accorder une dispense de peine lorsque le dommage causé aura été réparé.
- Comblement du déficit : Contrairement au régime de responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) des comptables publics, le nouveau régime de responsabilité est répressif. Il a pour objectif de sanctionner une faute et non pas de réparer un préjudice financier.

Toutefois, le nouveau régime prévoit un mécanisme de prise en charge par l'Etat et un comblement des déficits résultant exclusivement des fautes et des erreurs des comptables publics de l'Etat. Ce dispositif, qui s'appliquera essentiellement pour les collectivités locales, sera précisé dans un décret en Conseil d'Etat.

L'organisation juridictionnelle :

Le nouveau régime de responsabilité financière se caractérise par une organisation juridictionnelle unifiée qui garantira les droits des justiciables :

- Première instance : une chambre unique de la Cour des comptes comprenant des membres de la Cour et des magistrats des CRTC ;
- Appel : une formation de jugement mixte présidée par le Premier Président de la Cour des comptes et composée de quatre membres du Conseil d'Etat, quatre membres de la Cour des comptes et de deux personnalités qualifiées désignées pour leur expérience dans le domaine de la gestion publique. L'appel sera suspensif ;
- Le Conseil d'Etat restera la juridiction de cassation.