



Éléments de cadrage sur la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics

L'ordonnance du 23 mars 2022 instaure un régime de responsabilité des gestionnaires commun aux ordonnateurs et aux comptables, en remplacement du régime dual actuel : responsabilité des ordonnateurs devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) et responsabilité des comptables devant les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) et la Cour des comptes. Le nouveau régime entre en vigueur le 1^{er} janvier 2023¹.

L'ordonnance a été prise à la suite de l'habilitation conférée par la loi de finances initiale pour 2022 autorisant le Gouvernement à prendre toute disposition de niveau législatif utile.

Les objectifs de la réforme :

- La réforme de la responsabilité des gestionnaires publics a pour objectif tout d'abord d'assurer une plus grande responsabilisation des gestionnaires publics, en simplifiant et unifiant la responsabilité devant les juridictions financières, tout en renforçant le contrôle interne, ainsi que la responsabilité managériale.
- Elle normalise également les procédures pour une meilleure garantie des droits de la défense, notamment en créant une instance d'appel.

Cette réforme s'inscrit dans les travaux de responsabilisation des gestionnaires initiés par la LOLF. Sans préjudice de la politique de poursuites qui sera définie par la Cour des comptes, les **principales caractéristiques** du nouveau régime sont les suivantes :

- Il limite l'office du juge aux cas d'une gravité avérée, là où auparavant le juge pouvait être amené à connaître des cas de méconnaissance de règles formelles et procédurales avec moins d'enjeu.
- Il rappelle à l'employeur public sa responsabilité managériale², en miroir du resserrement du champ juridictionnel.
- Il maintient le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables et, même, le renforce, en clarifiant les responsabilités des uns et des autres³.

¹ Des mesures transitoires pour les affaires en cours sont prévues : le principe d'application du régime le moins répressif est retenu.

² (Nouvel) article L142-1-12 du code des juridictions financières : « Les poursuites devant la Cour des comptes ne font pas obstacle à l'exercice de l'action pénale et de l'action disciplinaire. Si l'instruction permet ou a permis de relever à la charge d'une personne mentionnée à l'article L. 131-1 des faits qui paraissent de nature à justifier une sanction disciplinaire, le président de la chambre du contentieux signale ces faits à l'autorité ayant le pouvoir disciplinaire sur la personne mise en cause. Par une communication motivée adressée au président de la chambre du contentieux dans un délai de six mois, cette autorité fait connaître les suites données à ce signalement. Si l'instruction fait apparaître des faits susceptibles de constituer des délits ou des crimes, le procureur général transmet le dossier au procureur de la République dans les conditions prévues à l'article 40 du code de procédure pénale et avise de cette transmission le ministre ou l'autorité dont relève la personne mise en cause. Le ministère public peut transmettre au procureur de la République, de sa propre initiative ou à la demande de ce dernier, la copie de toute pièce d'un dossier de procédure qui intéresse une enquête pénale. Si la chambre du contentieux estime, en statuant sur les poursuites, qu'une sanction disciplinaire peut être encourue, elle communique le dossier à l'autorité compétente. Par une communication motivée adressée à la chambre du contentieux dans un délai de six mois, cette autorité fait connaître les mesures prises afin de prévenir la commission de nouvelles infractions par la personne mise en cause. »

³ Voir notamment l'article L. 131-7 du code des juridictions financières : « Dans les conditions prévues par décret, le comptable peut signaler à l'ordonnateur toute opération qui serait de nature à relever des infractions prévues à l'article L. 131-9. Si, dans le cadre des

Les points clés de la réforme :

- Le nouveau régime **ne modifie pas le champ des justiciables – les élus notamment restent non justiciables, leur responsabilité étant d'une autre nature (politique).**
- La responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable est supprimée, ainsi que le jugement des comptes.
- L'infraction générique est limitée à **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.
- Les infractions concerneront :
 - o Les infractions aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses et à la gestion des biens ;
 - o La faute de gestion applicable aux organismes à caractère industriel et commercial ;
 - o L'avantage injustifié procuré à autrui ;
 - o La gestion de fait pour toute personne ;

Trois fautes spécifiques et formelles sont également maintenues : absence de production des comptes ; engagement de dépense sans respecter les règles de contrôle budgétaire ; défaut de qualité d'ordonnateur. Dans ces trois cas, la double condition de faute grave et de préjudice financier significatif n'est pas requise pour constituer l'infraction.

Une nouvelle infraction est introduite : l'échec à la procédure de mandatement d'office. Il convient de relever qu'elle concerne surtout le champ des collectivités locales et des établissements publics.

- La réforme porte également sur les **sanctions**. Elles sont désormais **plafonnées** à un montant maximal de 6 mois de rémunération (et même, à seulement 1 mois, pour les fautes spécifiques)⁴. Le juge appréciera de manière individuelle et proportionnée les montants.
- Une **juridiction unifiée** composée de membres de la Cour des comptes et de magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes sera chargée de la répression des fautes en première instance. Une instance d'appel est introduite composée de membres de la Cour des comptes, du Conseil d'Etat et de deux personnalités qualifiées. Le Conseil d'Etat restera juge de cassation.

Les conséquences de la réforme :

- La répression des infractions à l'ordre public financier est confirmée comme répression infra-pénale et supra-managériale⁵.
- Il ne s'agit pas d'un transfert de responsabilité des comptables vers les ordonnateurs mais d'un rééquilibrage des mécanismes, qui pourront attirer aussi bien un comptable qu'un ordonnateur, ou tout gestionnaire, selon qu'il sera ou non à l'origine des faits reprochés.
- Les acteurs de la chaîne financière pourront **recentrer leurs contrôles sur les enjeux réels et développer la responsabilité managériale** pour les fautes que le juge financier ne sera pas amené à sanctionner. Chaque structure doit pouvoir identifier les risques ou les situations anormales afin de pouvoir les corriger et assurer la qualité de la procédure.

contrôles qu'il est tenu d'effectuer, le comptable constate des irrégularités, il suspend le paiement et en informe l'ordonnateur. Ce dernier a alors la faculté d'opérer une régularisation ou de requérir par écrit le comptable public de payer. Les comptables ne sont pas responsables des opérations qu'ils ont effectuées sur réquisition régulière des ordonnateurs. »

⁴ Dans le régime CDBF ces amendes pouvaient aller d'un an à deux ans de traitement.

⁵ « De fait, la répression de droit public financier complète la répression pénale ; le droit public financier, par les règles et contrôles qu'il édicte, contribue à éviter, précisément, que des délits puissent être commis ; l'existence d'une répression administrative infra-pénale constitue dès lors une « digue » indispensable sans laquelle la gestion publique se trouverait davantage saisie par le pénal (...). La réforme du régime de responsabilité des gestionnaires publics en 2022 offre l'occasion d'en réaffirmer le principe, et le cas échéant, de clarifier leurs champs et finalités respectifs » (Catherine Hirsch, procureure générale près la Cour des comptes et près la Cour de discipline budgétaire et financière, « La responsabilité des gestionnaires publics » in *La Responsabilité, Archives de philosophie du droit*, n°63, mars 2022).

- La réforme implique donc une **adaptation du contrôle interne** : maîtrise des risques et sécurisation accrue des processus, au regard des enjeux identifiés. La réforme vise à renforcer le fonctionnement de la chaîne financière et s'inscrit dans le sens d'un contrôle interne financier plus finalisé et mieux hiérarchisé. Les gestionnaires publics devront pouvoir s'appuyer sur des outils de diagnostic, de contrôle interne, de maîtrise des risques et d'audit interne de la chaîne financière, ainsi que sur la définition de leviers managériaux.

Questions/Réponses

Qu'est-ce qu'un « gestionnaire public⁶ » ?

La dénomination de gestionnaire puise sa source dans l'environnement de l'entreprise et fait référence au décideur, chargé de la gestion d'un secteur économique. Aucun texte juridique applicable à la gestion budgétaire et comptable publique ne donne de définition précise du « gestionnaire public ». Le terme de gestionnaire peut toutefois être entendu comme l'ensemble des acteurs financiers publics révélés par la LOLF qui comprend, dans la gestion publique, une logique de performance adossée à l'exercice d'un pouvoir financier.

Le terme de gestionnaire trouverait ainsi à s'appliquer à l'ensemble des acteurs publics qui mettent en œuvre un budget, au service d'une communauté, par le biais des compétences qu'ils exercent au nom et pour le compte d'une personne morale de droit public ou d'un service chargé d'une mission de service public. Il recouvre de nombreux acteurs et fonctions : ordonnateurs, comptables, directeurs, directeurs comptables et financiers, responsables de programme, de budget opérationnel de programme, d'unité opérationnelle...

Que sont les notions de faute grave et de préjudice financier significatif ?

Il faut rappeler que la qualification de faute grave est déjà connue du Conseil d'Etat, juge de cassation. Ce sera bien aux magistrats que reviendra le soin d'apprécier les infractions définies par la loi et la notion de préjudice financier significatif s'affinera au gré de la jurisprudence. L'objectif de la réforme est bien de sanctionner des faits ayant conduit à un impact financier avéré et important au regard de la taille de l'organisme.

A quel niveau sera engagée la responsabilité dans la chaîne hiérarchique et quels sont les mécanismes exonérateurs de responsabilité ?

Le nouveau régime s'inscrit dans la continuité du régime CDBF, qui sanctionne les responsables en titre et non les agents dont l'action se limite à appliquer les directives ou à suivre les instructions.

Des mécanismes exonérateurs de responsabilité sont expressément prévus aux articles L.131-5 du CJF⁷ (agents placés sous l'autorité d'un supérieur hiérarchique justiciable) et L.131-6 du CJF⁸ (agents disposant d'un ordre écrit préalable émanant d'une autorité non justiciable).

En outre, le nouveau régime juridictionnel vise à sanctionner celui qui commet effectivement la faute alors que le régime de la responsabilité personnelle et pécuniaire conduisait à sanctionner le comptable quelle que soit la faute dans la chaîne de la dépense, en omettant potentiellement de sanctionner les véritables fautifs.

⁶ S.THEBAULT, *L'ordonnateur en droit public financier*, LGDJ, 2007, p.219 et s.

⁷ Article L131-5 du code des juridictions financières : « Le justiciable qui agit conformément aux instructions préalables de son supérieur hiérarchique et d'une personne habilitée n'est passible d'aucune sanction. La responsabilité du supérieur hiérarchique ou de la personne habilitée se substitue, dans ce cas, à la sienne. Ces dispositions ne sont pas applicables dans le cas où l'instruction donnée est manifestement illégale et de nature à compromettre gravement un intérêt public. »

⁸ Article L131-6 du code des juridictions financières : « Les justiciables ne sont passibles d'aucune sanction s'ils peuvent exciper: 1- D'un ordre écrit préalable émanant d'une autorité mentionnée aux 1° à 15° de l'article L. 131-2, dès lors que cette autorité a été dûment informée sur l'affaire ; 2- D'une délibération préalable d'un organe délibérant d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales mentionné à l'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales, dès lors que cet organe délibérant a été dûment informé sur l'affaire et que cette délibération présente un lien direct avec celle-ci. »

Qu'en est-il de la réparation du préjudice ?

Contrairement au régime de la 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.

Quelles sont les préconisations ou réorganisations ?

Dans le cadre de l'accompagnement des gestionnaires, la direction du budget et la direction générale des Finances publiques vont mettre en œuvre, dès 2022, un plan d'action pour renforcer le contrôle interne financier en :

- passant en revue les processus existants et les acteurs ;
- identifiant et formalisant les risques majeurs ;
- proposant les mesures de maitrises des risques incontournables.

L'accompagnement prévoira également des actions de formation en matière d'audit et de contrôle interne financier.