

**GT NOUVEAU RÉGIME DE RESPONSABILITÉ DES
GESTIONNAIRES PUBLICS
DU 4 JANVIER 2022**

Dans le cadre du programme « Action publique 2022 », le Gouvernement a pris l'engagement d'accroître à la fois les marges de manœuvre et la responsabilité des gestionnaires publics. Cet engagement a été mis en œuvre au travers de la réforme de l'organisation financière de l'État qui s'est traduite par un ensemble de mesures visant à mieux coordonner et proportionner les contrôles, à simplifier les procédures et à déconcentrer la gestion budgétaire pour renforcer la capacité d'action de l'État dans les territoires.

Le corollaire de cette réforme est une rénovation profonde du régime de responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics afin de le rendre plus efficace en le recentrant sur les enjeux principaux et les responsables effectifs.

Lors du 5^{ème} comité interministériel de transformation publique du 5 février 2021 a donc été acté le principe d'engager des travaux conjoints entre le Conseil d'État, la Cour des comptes et l'administration pour faire évoluer le régime actuel de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables vers un régime unifié de responsabilité financière des gestionnaires publics.

Ces travaux, engagés au printemps 2021, ont permis de définir les principales caractéristiques de ce nouveau régime juridictionnel et se sont traduits par un article du projet de loi de finances pour 2022 habilitant le Gouvernement à modifier par ordonnance le régime de responsabilité des gestionnaires publics.

Le projet d'ordonnance décrit les infractions et les sanctions prévues dans le cadre de ce nouveau régime de responsabilité ainsi que l'organisation juridictionnelle associée. Dans ce cadre, la réforme préserve le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables ainsi que l'effectivité des contrôles de ces derniers sur la régularité des opérations de recettes et de dépenses.

1- Un régime juridictionnel unique plus simple, plus lisible et plus juste

Cette réforme vise à remédier aux limites soulignées à de multiples reprises des régimes actuels de responsabilité des ordonnateurs et des comptables tout en favorisant la responsabilisation des gestionnaires publics.

S'agissant des comptables publics, le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire repose, en effet, sur une approche exhaustive, au premier euro, qui ne permet ni de cibler les opérations les plus significatives ni de prendre en compte l'évolution des chaînes financières vers une imbrication de plus en plus poussée des acteurs et des procédures, par exemple avec le développement des Services Facturiers (SFACT) ou des Centres de Gestion Financière.

Du côté des gestionnaires, le régime de responsabilité organisé autour de la Cour de Discipline Budgétaire et Financière (CDBF) pâtit de longs délais de procédure et, en s'appuyant sur une juridictionnalisation de principe mais un nombre de cas en réalité très restreint, ne permet pas une gestion des risques par les enjeux réels. Elle n'apparaît donc ni réellement dissuasive, ni propice à une véritable agilité de l'action publique.

La réforme vise donc à instaurer un régime de responsabilité des gestionnaires publics commun aux ordonnateurs et aux comptables publics dans lequel la juridiction n'interviendrait que pour les cas les plus graves, l'accent étant mis sur la responsabilité managériale, appuyée sur la gestion des risques et le contrôle interne.

Ainsi, à titre principal, seules les **fautes graves ayant causé un préjudice financier significatif** conduiraient à l'intervention du juge, là où le régime actuel prévoit une juridictionnalisation potentielle de tous les manquements aux règles d'engagement des recettes et des dépenses, quel qu'en soit l'impact. Les fautes visées dans le nouveau régime ne correspondent qu'à des fautes d'une gravité particulière ayant un impact financier réel pouvant conduire à modifier les grands équilibres du budget et des comptes d'un organisme.

Dans le même esprit, les **fautes de gestion**, qui correspondent notamment à des carences graves ou des négligences répétées dans l'exercice des contrôles qui auraient occasionné un préjudice financier significatif, seront sanctionnées. Cette faute traduit dans le droit la jurisprudence récente de la CDBF.

Enfin, la gestion de fait, quand un agent public agit sans en avoir le pouvoir dans le champ du comptable public, est maintenue ainsi que certaines fautes spécifiques limitativement énumérées et clairement définies.

Un dispositif de **sanctions** est associé à ces infractions. Ainsi, le juge pourra prononcer des **amendes plafonnées** en fonction de la rémunération du gestionnaire public concerné (plafond de 6 mois, contre entre 1 et deux ans dans le régime actuel) ainsi qu'une **peine nouvelle d'interdiction d'exercer les fonctions de comptable ou d'avoir la qualité d'ordonnateur** pouvant aller jusqu'à deux ans.

Ce régime de responsabilité concernera, comme l'actuel régime de la CDBF, l'ensemble des gestionnaires publics, qu'ils exercent des fonctions d'**ordonnateur ou de comptable, mais uniquement dès lors qu'ils auront commis une faute grave**. Comme c'est le cas actuellement, les ministres et élus locaux ne seront pas justiciables compte tenu de la responsabilité politique spécifique qui est la leur. Par ailleurs, étant fondé sur la notion de faute, le nouveau régime prévoit, en cohérence, que cette responsabilité ne soit pas engagée si le justiciable peut exciper d'un ordre écrit émanant d'une autorité politique non justiciable, sous certaines conditions de formalisme de cet ordre.

2- Une organisation juridictionnelle garantissant les droits des justiciables

En lieu et place de la Cour de discipline budgétaire et financière compétente pour les ordonnateurs, et des juridictions financières (Cour des comptes et Chambres régionales des comptes) pour les comptables publics, la juridiction unifiée en charge de la répression de ces fautes en première instance sera la 7^{ème} chambre de la Cour des comptes, comprenant des membres de la Cour et des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes.

Afin de renforcer les droits des justiciables, une **cour d'appel financière**, présidée par le Premier président de la Cour des comptes sera instituée, composée de quatre membres du Conseil d'État, de 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'État demeurera la **juridiction de cassation**.

Le parquet de cette nouvelle juridiction pourra être saisi par le Premier ministre, les présidents de l'Assemblée Nationale et du Sénat, les présidents d'exécutifs locaux, les ministres, les chambres régionales et territoriales des comptes ainsi que les services d'inspection générale de l'État, les préfets et les directeurs locaux des finances publiques. La juridiction devra être saisie dans un **délai inférieur à cinq années** à compter du jour où aura été commise l'infraction.

3- La réforme préserve le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable

Si l'ordonnance prévoit l'abrogation des différents régimes¹ de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, elle maintient le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable. Ceci permet d'assurer l'action du comptable pour garantir le respect des règles de gestion budgétaire et comptable, qui ne sont pas modifiées.

Pour le cas où un ordonnateur voudrait passer outre l'opposition du comptable, la réquisition de ce dernier par l'ordonnateur, est également maintenue et portée au niveau législatif. Elle est complétée par un mécanisme de signalement d'irrégularités qu'aurait détectées le comptable à l'ordonnateur, afin d'assurer une capacité d'alerte sur le risque de commission d'une infraction grave.

Cette réforme est l'occasion de concentrer les contrôles de l'action publique sur les enjeux financiers significatifs mais également de redéfinir les contours d'une responsabilité managériale qui s'appuiera sur des dispositifs de pilotage rénovés et sur une démarche de maîtrise et de couverture des risques plus adaptée.

L'entrée en vigueur de ce nouveau régime de responsabilité est prévue pour le **1^{er} janvier 2023 au plus tard**.

¹L'ordonnance abroge le régime de responsabilité des comptables publics et des régisseurs (principalement régi par l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963), celui applicable aux huissiers du Trésor (régé par la Loi n° 69-1160 du 24 décembre 1969 de finances rectificative pour 1969) mais également ceux applicables aux organismes de sécurité sociale (prévu par le code de la sécurité sociale) et aux trésoriers militaires (prévu par le code de la défense).