

CONSEIL COMMUN DE LA FONCTION PUBLIQUE

17 février 2022

Projet d'ordonnance portant réforme du régime de responsabilité des gestionnaires publics

Le présent projet d'ordonnance portant réforme du régime de responsabilité des gestionnaires publics a été élaboré en application de l'article 168 de la loi n°2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 habilitant le Gouvernement à créer un régime juridictionnel unifié de responsabilité des gestionnaires publics et des gestionnaires des organismes relevant du code de la sécurité sociale en lieu et place des régimes existants.

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 (RPP) repose 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 qui se traduit notamment par une imbrication de plus en plus poussée des acteurs et des procédures. S'agissant des justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), les poursuites demeurent restreintes et pâtissent de longs délais de procédure.

Le projet d'ordonnance instaure un régime de responsabilité des gestionnaires commun aux ordonnateurs et aux comptables dans lequel seront poursuivies uniquement les fautes graves ayant causé un préjudice financier significatif ainsi que certaines fautes spécifiques (gestion de fait, défaut de visa du contrôleur budgétaire, notamment).

Au regard des régimes de responsabilités antérieurs (RPP, CDBF), la réforme poursuit l'objectif d'un recentrage du régime répressif en réservant l'office du juge aux cas d'une gravité avérée et qui ont eu pour conséquence un préjudice financier. Cet objectif répond au besoin d'une responsabilisation réelle des gestionnaires tout en leur permettant de recentrer leurs contrôles sur les enjeux les plus significatifs.

Un dispositif de sanctions graduées est associé aux infractions. Ainsi, le juge pourra prononcer des amendes plafonnées à six mois de rémunération, ou un mois pour les infractions formelles, contre un à deux ans dans le régime actuel de la CDBF. Les amendes, individualisées, seront proportionnées à la gravité des faits reprochés, à l'importance du préjudice causé et à l'éventuelle réitération des pratiques prohibées.

Ce régime de responsabilité a vocation à s'appliquer à tous les agents des services publics des trois fonctions publiques, mais également aux agents contractuels de droit public et à certains agents de droit privé, notamment les gestionnaires des organismes de sécurité sociale. Ce régime s'appliquera aux agents qu'ils exercent des fonctions d'ordonnateur ou de comptable c'est-à-dire à la fois les ordonnateurs et les administrateurs actuellement justiciables de la CDBF, à l'exclusion des ministres et des élus locaux, mais y compris les membres de leurs cabinets et directeurs d'administration.

Le justiciable ne sera pas passible de sanctions s'il n'a fait que se conformer aux instructions de son supérieur hiérarchique ou de toute personne habilitée, ou s'il peut exciper d'un ordre écrit émanant d'une autorité qui n'est pas justiciable du nouveau régime.

La chambre du contentieux de la Cour des comptes, comprenant des membres de la Cour et des magistrats des chambres régionales et territoriales des comptes, instruira et jugera les affaires. 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.

L'entrée en vigueur de ce nouveau régime de responsabilité est prévue pour le 1er janvier 2023.

L'article 1^{er} rappelle les compétences juridictionnelles de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes.

L'article 2 définit les missions du procureur général près la Cour des comptes et près la Cour d'appel financière.

L'article 3 définit le champ des justiciables (section 1 du chapitre I^{er} du titre III du livre I^{er} du code des juridictions financières), les infractions (section 2) ainsi que les sanctions (section 3) dans le cadre du nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics. Il inscrit dans la loi l'existence de la chambre du contentieux et prévoit les modalités de publicité des arrêts rendus par celle-ci (section 4).

L'article 4 définit la procédure juridictionnelle applicable (personnes ayant qualité pour saisir le ministère public, règles de prescription, organisation de l'instruction et des audiences, règles de délibéré).

L'article 5 réorganise le code des juridictions financières en déplaçant et transformant le titre actuellement consacré au Conseil des prélèvements obligatoires en un nouveau livre.

L'article 6 définit la compétence, la composition et l'organisation de la Cour d'appel financière ainsi que la procédure applicable devant celle-ci. Il prévoit la possibilité d'un recours en cassation devant le Conseil d'État.

L'article 7 vise à adapter la procédure de réquisition du comptable au nouveau régime de responsabilité.

Les articles 8 à 11, pris en application du 7^o du I de l'article 168 de la loi de finances, visent en premier lieu à simplifier et clarifier le droit applicable en vue d'améliorer l'efficacité des contrôles menés par les juridictions financières qui pourront, le cas échéant, conduire à des déférés au ministère public. Ils ont également pour objet de permettre à la Cour de mieux rendre compte de l'activité de contrôle et juridictionnelle réformée.

L'article 12 modifie le code de l'action sociale et de la famille et décharge de responsabilité le comptable en cas de réquisition.

L'article 13 modifie le code de la défense afin de supprimer la responsabilité personnelle et pécuniaire des trésoriers et sous-trésoriers militaires.

Les articles 14 à 23 modifient divers codes afin de tenir compte de la suppression du jugement des comptes, de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics, de la CDBF, d'adapter les procédures applicables à la gestion de fait dans le cadre de la réforme.

L'article 24 modifie le code de la sécurité sociale afin de supprimer le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables des directeurs comptables et financiers des établissements de sécurité sociale.

L'article 25 modifie par coordination l'ordonnance n°452456 du 19 octobre 1945 portant statut de la mutualité faisant référence à la notion de cautionnement des comptables publics.

L'article 26 abroge l'article 60 modifié de la loi de finances n°63-156 du 23 février 1963 qui fonde le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics et régisseurs.

L'article 27 abroge l'article 21 de la loi de finances rectificative n°69-1160 du 24 décembre 1969 qui fonde la responsabilité personnelle et pécuniaire des huissiers du Trésor.

L'article 28 modifie la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique pour prévoir l'obligation pour les personnalités qualifiées appelées à siéger au sein de la Cour d'appel financière de transmettre au président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts.

L'article 29 précise les critères d'applicabilité de la réforme pour les territoires ultramarins. L'article comporte une mention d'applicabilité de l'ordonnance dans les Terres australes et antarctiques françaises. En Nouvelle-Calédonie, à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française, à Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon, la RPP sera maintenue dans l'attente d'une loi organique permettant de modifier leur statut, duquel dépend le régime de responsabilité des comptables de ces collectivités et de leurs établissements publics. Une exception est prévue s'agissant de la gestion de fait, qui rentrera dans le nouveau régime. Le remplacement de la CDBF par la nouvelle juridiction sera quant à lui applicable de plein droit. L'article comporte également les dispositions nécessaires à l'application, pour les chambres territoriales des comptes, des mesures de simplification prévues à l'article 11 pour les chambres régionales.

L'article 30 prévoit l'entrée en vigueur de l'ordonnance au 1^{er} janvier 2023 à l'exception des opérations ayant fait l'objet d'un premier acte de mise en jeu de la responsabilité du comptable ou assimilé, notifié avant cette date.

L'article 31 précise les dispositions transitoires applicables aux affaires en cours à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance. Les affaires en cours devant les chambres régionales des comptes et devant la CDBF seront transférées à la chambre du contentieux de la Cour des comptes qui les instruira et les jugera selon les règles de procédure définies par l'ordonnance. S'agissant du droit au fond, les règles de mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables continueront de s'appliquer pendant la période d'extinction du stock des affaires en cours. Pour ce qui concerne les affaires en cours devant la CDBF et transférées à la chambre du contentieux, il appartiendra au juge d'appliquer les règles de non-rétroactivité de la loi pénale plus sévère et de rétroactivité de la loi pénale la plus douce, le nouveau régime étant de même nature et venant succéder à celui de la CDBF, juridiction administrative de nature répressive.

L'article 32 pose le principe d'une prise en charge des déficits résultant d'une faute ou d'une erreur des comptables publics par l'État, qui sera précisé par décret.

L'article 33 constitue l'article d'exécution.