

LES DEFIS DE LA RESPONSABILITE FINANCIERE EN FRANCE

Christian Descheemaeker

Président de chambre honoraire à la Cour des comptes (Paris)

L'institution supérieure de contrôle financier en France, la Cour des comptes, a un statut de juridiction et dispose de pouvoirs de sanction depuis sa création en 1807. Depuis les lois de décentralisation de 1982, elle partage sa compétence avec les chambres régionales des comptes qui contrôlent le secteur local (régions, départements, communes et les très nombreux regroupements de collectivités territoriales).

L'organisation budgétaire et comptable du secteur public administratif repose sur la distinction entre les ordonnateurs (ministres, pour l'Etat ; maire, pour une commune ; directeur dans un établissement public etc.) et les comptables publics. Toute opération financière suppose l'intervention de l'un comme de l'autre, en dépenses comme en recettes : le directeur mandate une dépense et donne ordre de payer au comptable ; celui-ci ne s'exécute qu'après avoir effectué un certain nombre de vérifications. S'il paye à tort, il engage sa responsabilité personnelle et pécuniaire devant le juge des comptes qui le sanctionne.

Le juge des comptes a juridiction sur les comptables publics mais pas sur les ordonnateurs, sauf sur ceux qu'il a déclarés comptables de fait. Depuis 1948 existe une autre juridiction, qui siège à la Cour des comptes et est composée pour moitié de membres de celle-ci : la Cour de discipline budgétaire et financière. Celle-ci peut sanctionner l'ensemble des agents publics, et au-delà l'ensemble des agents des organismes relevant du contrôle de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, s'ils ont commis des infractions définies par la loi de façon assez large : principalement le non-respect des règles d'exécution des recettes et des dépenses des organismes publics, quel que soit leur statut ; mais, exception très importante, les ministres et les élus locaux échappent à sa compétence.

La responsabilité financière qui relève de près ou de loin de la Cour des comptes se présente ainsi comme un dispositif complexe ; il conviendrait d'y ajouter la responsabilité pénale qui n'est pas traitée ici. Les défis pour la Cour des comptes sont d'obtenir que ce dispositif évolue pour qu'il soit plus efficace et mieux compris.

1. La Cour des comptes

La Cour des comptes peut formuler des observations de gestion dans des domaines très étendus mais elle ne peut sanctionner que les comptables publics. Ceux-ci sont des agents publics soumis à un régime particulier de « responsabilité personnelle et pécuniaire » unique dans la fonction publique française. Le juge des comptes juge les comptes des comptables publics pour s'assurer qu'ils ont correctement rempli leur tâche et, si c'est bien le cas, il leur donne décharge et quitus de leur gestion ; dans le cas contraire, il les met en débet du montant de la somme payée à tort ou, du côté des recettes, de la somme non recouvrée par insuffisance de diligences (démarches) auprès du débiteur.

En apparence, ce système peut paraître satisfaisant même si les pouvoirs du comptable public sont restreints : il a certes le moyen de bloquer certains paiements, mais ces moyens sont fondés

essentiellement sur la présence, à l'appui du mandat de paiement, des pièces justificatives requises. Son contrôle est surtout formel.

Le système paraîtrait d'autant plus satisfaisant que la procédure a été profondément remaniée, en particulier en 2008, pour être rendue conforme aux principes du procès équitable tels que la Cour européenne des droits de l'homme les a tracés. L'origine du régime de responsabilité propre aux comptables publics est fort ancienne, mais sa procédure de mise en œuvre est moderne.

La faiblesse du dispositif tient à l'effectivité de la sanction. Tout d'abord, les comptables publics ont un régime d'assurance pour couvrir les débet qui leur sont infligés par le juge des comptes et ils n'ont donc à payer que la cotisation d'assurance et le « laissé à charge », part du débet que l'assurance ne couvre pas ; ensuite, et c'est le plus critiquable, le ministre des Finances a le droit d'accorder « remise gracieuse » d'un débet, ce qui revient à lui reconnaître un droit de grâce. Comme il en fait un très large usage sous la pression des organisations professionnelles de comptables publics, les membres de la Cour des comptes ont le sentiment que le ministre défait ce que le juge a fait.

Toutefois, une réforme de 2011 a modifié le régime de responsabilité des comptables publics. Désormais, lorsqu'il y n'y a pas de préjudice financier pour la collectivité mais néanmoins faute du comptable, le juge des comptes ne prononce plus un débet mais un « montant à payer », sorte d'amende civile que, par égard pour les comptables publics, le législateur qualifie de « somme non rémissible ». En effet, le ministre ne peut plus accorder la remise gracieuse de cette somme.

Ainsi le régime de responsabilité des comptables publics comporte désormais deux cas de figure :

- S'il y a un préjudice pour la collectivité, le comptable qui n'a pas rempli correctement sa tâche est mis en débet ; mais le ministre peut lui faire remise de cette somme. La sanction financière est de ce fait plus symbolique que réelle et elle est indépendante de la gravité de la faute commise ; c'est le maintien du système ancien.
- S'il n'y a pas de préjudice pour la collectivité, mais qu'il y a faute (par exemple, un bien a été acheté en dépassement des crédits budgétaires, mais il a été livré), le juge des comptes prononce une amende (qualifiée autrement) que le comptable doit payer puisque le ministre n'a pas de pouvoir de remise gracieuse.

Cette réforme va dans le bon sens : elle introduit des notions usuelles dans le droit de la responsabilité : le préjudice et la faute ; elle écarte dans certains cas la remise gracieuse par le ministre. Le point faible est le montant de la sanction que le juge des comptes peut prononcer. Ce montant est plafonné à un niveau souvent très faible, de l'ordre de 50€, par exemple, pour le comptable d'un petit établissement public ; le plafond n'est substantiel (de l'ordre de 3 000€) que dans les gros postes comptables.

Mon opinion sur la réforme de 2011 est qu'elle ne devrait être qu'une première étape :

- le maintien du débet présente un inconvénient important : son montant est égal aux sommes payées à tort par le comptable public et le juge des comptes ne peut le moduler. Si, par exemple, un comptable public a accepté de payer des indemnités à une catégorie d'agents publics alors que le texte fondant ces indemnités n'a pas été publié, il commet une irrégularité et il est mis en débet par le juge ; pour peu que les agents bénéficiaires soient nombreux, ce débet sera de plusieurs millions d'euros, somme qu'évidemment un comptable public ne peut payer, sauf à revoir entièrement le système d'assurance qui le couvre. Il serait plus judicieux que le juge puisse apprécier la faute et le préjudice et fixer une sanction proportionnée ; la réforme pourrait même aller plus loin et distinguer une amende et une réparation du préjudice.

- la sanction lorsqu'il y a un préjudice est plafonnée à un niveau trop faible, comme il a été indiqué.

2. La Cour de discipline budgétaire et financière

Le dispositif institué en 1807, qui faisait reposer la responsabilité financière sur le seul comptable public, a depuis longtemps suscité des critiques, le vrai responsable de sommes payées irrégulièrement (rémunérations, achats publics) étant plus souvent l'ordonnateur que le comptable public.

La Cour de discipline budgétaire et financière a des pouvoirs de sanction étendus. Les infractions définies par la loi correspondent aux irrégularités de nature financière qui peuvent être commises dans la gestion financière d'une collectivité ou d'un organisme. Il est généralement admis que les infractions telles qu'elles sont définies sont adaptées. Sa procédure a été révisée et complétée à l'occasion de la révision du Code des juridiction financières de 2017.

Mais les points faibles de la Cour de discipline budgétaire restent importants :

- Elle n'a pas juridiction sur les ministres ni sur les ordonnateurs élus locaux¹ (maires etc.) de sorte que la grande majorité des ordonnateurs (plus de 100 000 en France dans le secteur public en raison du très grand nombre de communes et de syndicats de communes) lui échappe
- Elle siège peu – 220 arrêts depuis sa création, en moyenne cinq arrêts par an - et les amendes qu'elle prononce sont à juste titre considérées comme trop faibles (souvent 100 à 1000€ alors que le maximum est, selon les infractions, d'un ou deux ans de traitement de l'agent).

Enfin, la Cour de discipline budgétaire, qui est très proche de la Cour des comptes, qui a le même ministère public, est, depuis 70 ans, distincte de la Cour des comptes alors même que la quasi-totalité des affaires dont elle est saisie résulte des contrôles de celle-ci et de ceux des chambres régionales et territoriales des comptes.

3. Les principaux défis

A titre personnel, je résumerais les perspectives de réforme de la façon suivante :

- a) La *petite réforme* consiste à maintenir deux juridictions distinctes et :
 - A augmenter le plafond des « amendes » prononcées par le Cour des comptes (50 par an, 250 avec les chambres régionales des comptes)
 - A permettre au juge des comptes de moduler les débets (200 par an, 800 avec les chambres régionales des comptes) en tenant compte non seulement du préjudice subi par la collectivité mais aussi de la faute imputable au comptable afin de rendre possible une suppression du droit de grâce du ministre des Finances ; à limiter fortement, voire supprimer cette « remise gracieuse » par le ministre.
 - A rendre les ordonnateurs élus locaux justiciables de la Cour de discipline budgétaire (pas nécessairement les ministres, ceux-ci ayant un régime de responsabilité politique particulier)
- b) La *grande réforme* consiste à aller au-delà et à intégrer la Cour de discipline budgétaire et financière dans la Cour des comptes, ce qui rapprocherait la Cour des comptes française de ses homologues à caractère juridictionnel d'autres pays et en premier lieu du Portugal. Cette intégration n'impose pas de faire disparaître le régime spécifique de responsabilité des comptables publics.

Ainsi serait abandonné le principe posé par Napoléon en 1807 « la Cour des comptes n'a pas juridiction sur les ordonnateurs ». Ce qu'a voulu l'Empereur n'a pas valeur éternelle : ses conquêtes territoriales

¹ Sauf, pour les élus locaux, dans quelques cas très restreints.

n'ont (heureusement) pas duré ; quant aux institutions qu'il a créées, elles ont prouvé leur solidité mais il est naturel qu'elles se transforment.

Tels sont certains des défis auxquels la Cour des comptes est confrontée dans le domaine de la responsabilité financière si l'on veut bien admettre qu'une cour des comptes, sans être une machine à sanctionner, doit disposer, au-delà du pouvoir de critiquer, d'un pouvoir de sanction. Pour être dissuasif, ce pouvoir de sanction doit être réel et en outre facile à comprendre par les gestionnaires du secteur public.
