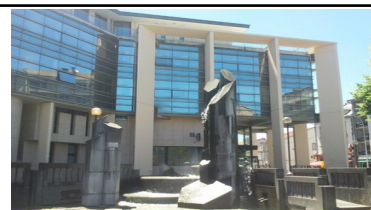


Lettre aux Elus

Direction départementale des Finances publiques du Cantal
Octobre 2022



SOMMAIRE

NUMERO SPECIAL

La réforme du régime de responsabilité des gestionnaires publics

La réforme de la responsabilité des gestionnaires publics s'inscrit dans la démarche de responsabilisation des gestionnaires publics portée par le programme Action publique 2022.

Au terme des travaux conjoints entre le Conseil d'État, la Cour des comptes et l'administration, le régime actuel de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables évoluera au 1^{er} janvier prochain sur la base de l'ordonnance du 23 mars 2022, prise en application de la loi du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, qui crée un régime juridictionnel unifié de responsabilité des gestionnaires publics.

Ce nouveau régime met fin à la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables et à leur éventuelle mise en débet. Ce ne sont plus les comptes qui seront jugés mais des fautes. Il instaure une nouvelle organisation juridictionnelle, qui permettra notamment de sanctionner les gestionnaires publics ayant commis une faute grave relative aux règles d'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens publics, sous réserve que ces manquements aient causé un préjudice financier significatif.

Ce numéro spécial de la Lettre aux Elus de la DDFIP du Cantal est consacré à cette réforme majeure et présente de manière pédagogique les fondements et les principes de la réforme.

Votre CDL ou comptable public vous présenteront le nouveau régime d'ici la fin de l'année et répondront à tout questionnement à ce sujet.

Bonne lecture



Chantal GOUBERT
Directrice Départementale
des Finances Publiques du Cantal



FINANCES PUBLIQUES



collectivites-locales.gouv.fr
Le portail de l'Etat au service des collectivités



Accueil

Institutions

Finances locales

Compétences

Commande
publique

Fonction publique
territoriale

Nouveau

LA REFORME DU REGIME DE LA RESPONSABILITE DES GESTIONNAIRES PUBLICS



L'ordonnance du 23 Mars 2022 instaure un régime de responsabilité des gestionnaires communs 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 texte porte au niveau législatif la procédure de réquisition. Il institue un signalement permettant au comptable d'attirer l'attention sur les pratiques susceptibles de relever du juge.

Désormais, le comptable ne peut être tenu responsable des opérations réalisées sur réquisition régulière de l'ordonnateur.

Objectifs de la réforme :

Cette réforme a pour objectif 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.

Les principales caractéristiques du nouveau régime :

- ***Limiter l'intervention du juge*** uniquement pour les fautes les plus graves (octroi d'avantages injustifiés par exemple...);

- ***Sanctionner celui qui commet la faute*** : le nouveau régime conduit à sanctionner la personne directement à l'origine de l'infraction ;

- ***Rappeler à l'employeur public sa responsabilité managériale*** (hors fautes graves, il y aura toujours des sanctions administratives) ;

- ***Maintenir et conforter le principe de la séparation des ordonnateurs et des comptables*** . Les comptables devront toujours veiller à la régularité et à la sincérité des comptes.

LES POINTS CLEFS DE LA REFORME

La réforme de la responsabilité des gestionnaires publics qu'est-ce que c'est ?

ACTUELLEMENT

Deux régimes d'engagement de la responsabilité financière distinguant :

- Tous les agents des services publics, en particulier **les ordonnateurs**, justiciables devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) ;
- **Les comptables** sont soumis à une responsabilité personnelle et pécuniaire au premier euro devant la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes.

Des limites partagées : le dispositif actuel de responsabilité, daté, n'est plus adapté au fonctionnement de la chaîne financière et freine sa modernisation.

A PARTIR DU 1^{er} JANVIER 2023

Le régime spécifique des comptables disparaît, mise en place d'un **régime d'engagement unifié de la responsabilité financière des gestionnaires publics**, recentré sur des fautes graves, un préjudice financier significatif et des garanties renforcées de procédure.

Une réforme majeure du système d'engagement de la responsabilité financière des gestionnaires publics initiée par la loi de finances pour 2022 et traduite par l'ordonnance n°2022-408 du 23 mars 2022.

Date d'entrée en vigueur

Le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics entrera en vigueur **le 1^{er} janvier 2023**.

Qui est concerné ?

Tous les agents publics (ordonnateurs et comptables), fonctionnaires, contractuels, agents de droit privé exerçant une mission de service public, à l'exclusion des ministres et des élus locaux.

Les responsables en titre seront principalement concernés plutôt que les agents dont l'action se limite à appliquer les directives ou à suivre les instructions.

Par exemple : Secrétaire général, Directeur d'administration territoriale de l'État, Préfet, Sous-préfet, Dirigeant d'établissement public, Directeur de caisse de sécurité sociale, Directeur d'hôpital, Directeur général des services d'une collectivité locale, Président d'association, Chef de service, Sous-directeur...

Les métiers concernés : Tous les métiers de la gestion publique mais aussi ceux de la conduite des politiques publiques.

La réforme ne conduit pas à un transfert de responsabilité des comptables vers les ordonnateurs mais à un rééquilibrage des mécanismes qui permettront de mettre en cause aussi bien un comptable qu'un ordonnateur ou tout gestionnaire, selon qu'il sera ou non à l'origine des faits reprochés.

Les conséquences de la réforme

Le nouveau régime sanctionne :

- Les **fautes graves** ayant causé un **préjudice financier significatif** par le **non-respect des règles d'exécution des recettes et des dépenses ou de la gestion des biens publics** : *Attribution injustifiée de subventions, non-respect de la chaîne de la dépense, défaut de service fait...*
- D'autres infractions comme la **faute de gestion** (applicable uniquement aux organismes à caractère industriel et commercial), **l'octroi d'un avantage injustifié, l'inexécution d'une décision de justice, la gestion de fait** .
- Le **non-respect de certaines règles structurantes de la dépense publique** : *Défaut de qualité d'ordonnateur, défaut de saisine du contrôleur budgétaire...*

Nouveautés : *L'échec à la procédure de mandatement d'office et la non production des comptes sont intégrés dans le code des juridictions financières.*



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

Le nouveau régime s'inscrit dans la continuité du régime de la Cour de discipline budgétaire et financière, 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.

Ainsi, la responsabilité d'un justiciable est écartée :

- Dès lors qu'il respecte les instructions de son supérieur hiérarchique (corollaire du principe d'obéissance)
- En cas d'ordre écrit préalable des élus ou du supérieur hiérarchique, dûment informés de l'affaire ;
- En présence d'une délibération préalable d'un organe délibérant dûment informé et présentant un lien direct avec l'affaire ;
- En cas de réquisition et de force majeure.

Les sanctions

Le nouveau régime s'appuie sur un dispositif de **sanctions « graduées »** adapté à la nature des fautes à réprimer de manière individualisée et proportionnée à la gravité des faits reprochés, à la répétition des pratiques prohibées, à l'importance du préjudice et à la qualité du dispositif de contrôle interne et de maîtrise des risques.

Les amendes sont déterminées individuellement.

Les amendes sont non rémissibles.

Les peines d'amendes peuvent aller jusqu'à :

- 6 mois de rémunération pour les fautes graves ;
- 1 mois pour les infractions formelles.

Les sanctions seront prononcées par une organisation juridictionnelle unifiée qui repose sur trois niveaux :

- **Première instance** : une chambre unique de la Cour des comptes composée de magistrats de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC).

- **Appel** : Une formation de jugement mixte présidée par le Premier Président de la Cour des comptes et composée de 4 membres de la Cour, 4 membres du Conseil d'Etat et de 2 personnalités qualifiées désignées pour leur expérience dans le domaine de la gestion publique.

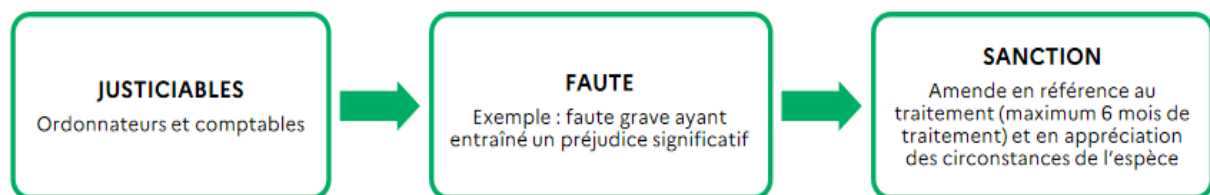
Si le dommage causé a été réparé, une dispense de peine pourra être accordée par le juge.

- **Le Conseil d'État** reste la juridiction de cassation.

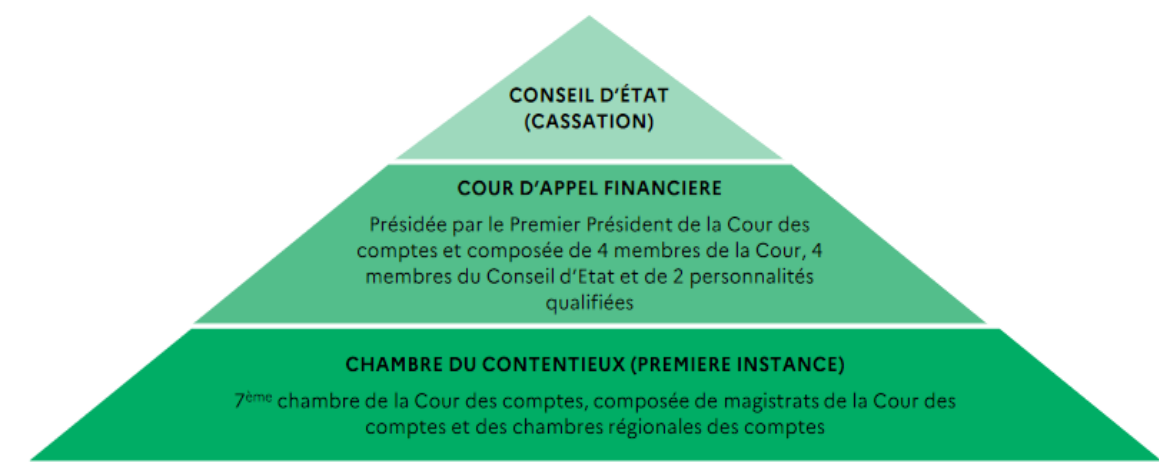
Au-delà des autorités actuelles pouvant saisir la CDBF, la nouvelle juridiction pourra également être saisie par les services d'inspection de l'État, les présidents d'exécutifs locaux, les préfets et les DRDFIP (pour les ordonnateurs locaux) ainsi que les commissaires aux comptes.

Prescription : La saisine devra intervenir dans les 5 ans à compter de la commission des faits

L'essentiel du nouveau régime



La nouvelle juridiction financière



Comment se préparer à la réforme ?

Cette réforme conduit à un **recentrage des contrôles sur les enjeux significatifs** et incite les agents publics à **maîtriser le fonctionnement de leurs activités**.

Elle est l'occasion de s'interroger sur les risques existants dans chaque structure .

Chaque collectivité doit notamment pouvoir identifier les risques ou les situations anormales afin de pouvoir les mettre sous contrôle et assurer la robustesse de ses processus de contrôle interne.

Dans la mesure du possible, il convient de :

- Faire un **état des lieux** des procédures et des moyens ;
- Identifier **les risques principaux** qui pourraient avoir des conséquences financières ;
- Identifier les **actions de prévention** à mettre en oeuvre pour réduire les fragilités ;
- Réaliser des **contrôles** pour sécuriser l'activité ;
- Mettre en place une **gouvernance** pour suivre et améliorer progressivement la maîtrise des risques.

Le volet contrôle interne constitue un point majeur de la réforme. La DGFIP n'a pas vocation à réaliser les opérations de contrôle interne en lieu et place des ordonnateurs qui pourront toutefois se faire accompagner par les CDL. Un kit devrait être prochainement diffusé.

En résumé : ce qui change / ce qui ne change pas

Ce qui change :

- Extension de la capacité de saisir la juridiction (préfets, présidents d'exécutifs locaux...);
- De meilleures garanties de procédure (création d'une instance d'appel) ;
- Recentrage du régime répressif sur les infractions les plus graves ;
- Recentrage des contrôles des acteurs de la chaîne financière sur les enjeux significatifs et développement de la responsabilité managériale (pour les fautes que le juge financier ne sera pas amené à sanctionner) ;
- Adaptation du contrôle interne financier dans un sens plus finalisé et mieux hiérarchisé ;
- Suppression de la responsabilité personnelle et pécuniaire.

Ce qui ne change pas :

- La séparation ordonnateur /comptable maintenue et renforcée ;
- La réforme ne modifiera en rien les procédures de gestion des finances publiques et préservera toute leur place aux contrôles métiers effectués en matière de paiement de la dépense publique, recouvrement des recettes et tenue de la comptabilité.

La DDFIP du Cantal et notamment vos comptables et vos conseillers aux décideurs locaux se tiennent à votre disposition pour vous apporter l'aide nécessaire à une bonne appropriation de cette réforme.

LA FOIRE AUX QUESTIONS au 30 septembre 2022

QUESTIONS	REponses
La chaîne de responsabilité suit-elle la ligne hiérarchique ?	Un agent qui exécute les ordres de sa hiérarchie ne peut pas être poursuivi – sauf en cas de détournement de fonds, évidemment.
Est-ce que la responsabilité des secrétaires de mairie sera engagée?	Les secrétaires de mairie font partie des justiciables et peuvent donc être concernées s'il y a faute grave et préjudice financier significatif.
Dans les petites communes , les secrétaires de mairie, informent parfois les élus sur la nécessité de prendre une délibération ou de respecter des règles précises de façon orale. Devra -t-on avoir une trace écrite telle qu'un mail par exemple pour ne pas avoir notre responsabilité engagée ?	Le fait de disposer d'un ordre écrit, dès lors que ces élus ont été informés de l'affaire peut effectivement écarter la responsabilité des secrétaires de mairie ou de l'agent.
Un agent peut toujours transmettre une note à ses élus pour indiquer les points qui lui posent problème dans l'adoption d'une délibération douteuse. Cela constitue t-il une trace écrite susceptible d'écarter sa responsabilité ?	De même, l'agent 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.
Pourquoi n'avoir pas soumis les exécutifs locaux à ce régime de responsabilité dans le cadre de cette réforme alors même qu'ils sont les ordonnateurs de la dépense et de la recette ?	L'exécutif local étant soumis à une responsabilité politique, le nouveau régime de responsabilité a reconduit les principes qui prévalaient dans le cadre de la CDBF.
L'ordonnance cible les fautes les plus graves et à fort impact. Peut-on toutefois dire que la mise en oeuvre de l'ordonnance va directement dépendre de la jurisprudence de la Cour des comptes qui seule va réellement définir ce qu'est une faute grave ou à fort impact ?	Ces notions seront précisées par la jurisprudence de la Cour des comptes, de la Cour d'appel financière et le conseil d'État en tant que juge de cassation.
Qu'est ce qu'un préjudice financier significatif	La notion s'apprécie à l'échelle du budget sur lequel travaille le gestionnaire
Les fautes non intentionnelles sont-elles concernées ?	Elles ne sont pas exclues mais le juge tiendra compte des circonstances de l'espèce dans son appréciation des faits.
Est-il nécessaire que les agents comptables d'une collectivité prennent une assurance ?	Aucune obligation d'assurance n'est prévue, ni n'est nécessaire dans le cadre de ce régime de responsabilité. Le principe : les amendes ne sont pas assurables.
Les régisseurs sont-ils toujours soumis au cautionnement ?	Non , ils ne le seront plus à partir du 1er janvier 2023.
Est ce qu'il y a un changement sur les responsabilités des régisseurs ?	Les régisseurs seront soumis au régime de responsabilité des gestionnaires publics. Ils pourront être sanctionnés en cas d'infractions prévues par l'ordonnance du 23 mars 2022 et comme aujourd'hui, ils seront susceptibles de faire l'objet de poursuites judiciaires en cas d'infractions à la loi pénale (ex: détournement). Les conditions de nomination des régisseurs, d'exercice des fonctions et de réalisation des opérations de recette et/ou de dépense conformément à la réglementation comptable en vigueur restent inchangées.
Les régisseurs ne sont plus soumis à la responsabilité personnelle et pécuniaire au 1 ^{er} janvier 2023 ?	Oui, tout à fait mais ils restent responsables du maniement des fonds.
Pourriez-vous confirmer qu'il n'y aura plus de responsabilité	L'ordonnance ne change pas la séparation

personnelle et pécuniaire pourtant le régisseur est le seul à gérer et manier ces deniers publics contrairement aux autres agents publics ?	ordonnateur/comptable et le fait que les régisseurs restent les seuls à pouvoir faire exception à ce principe. Le nouveau régime de responsabilité conserve d'ailleurs dans cette même logique la notion de gestion de fait.
Si les régisseurs ne sont plus soumis à la responsabilité financière et pécuniaire, alors qui est responsable ?	Ils ne sont plus soumis à la RPP mais sont concernés par la responsabilité financière (comme c'était le cas dans le régime CDBF)
La gestion de fait est elle concernée par le nouveau régime ?	Cette infraction subsiste dans le nouveau régime
La maîtrise des risques permettra-t-elle vraiment de limiter la responsabilité financière des agents publics, comme le CHD le ferait pour les comptables ?	Dans le nouveau régime, la juridiction prendra en compte les circonstances de l'espèce donc on peut considérer qu'une démarche de maîtrise des risques effective peut limiter la responsabilité au titre des circonstances atténuantes.

Pour plus de renseignements :

Consultez les ressources documentaires sur :

- Vie-publique.fr
- Budget.gouv.fr
- Ccomptes.fr