



La référence du droit en ligne



La responsabilité des ordonnateurs et des
comptables (cours)

Table des matières

Table des matières	2
Introduction.....	3
I - La responsabilité des ordonnateurs.....	4
L'évolution du cadre juridique applicable	4
Les régimes de responsabilité des ordonnateurs.....	5
1 - La responsabilité des ministres et des élus locaux.....	5
2 - La responsabilité des autres ordonnateurs.....	5
II - La responsabilité des comptables	6
Le régime juridique applicable	6
1 - La responsabilité pécuniaire personnelle des comptables	6
2 - Les autorités compétentes.....	6
Une responsabilité qui peut être atténuée.....	8

Introduction

Ce qu'il importe de retenir est que la responsabilité des comptables est plus importante que celle des ordonnateurs. S'agissant des ordonnateurs (I), le cadre juridique applicable a considérablement évolué depuis 1948. En effet, jusqu'à cette date, les ordonnateurs pouvaient voir leur responsabilité engagée uniquement sur la base de la gestion de fait. La loi du 25 septembre 1948 vient remédier à ce problème en créant une responsabilité des ordonnateurs devant le Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF). Pour autant, cette responsabilité est fortement atténuée par certains mécanismes. Ainsi, les ministres et les élus locaux ne sont pas justiciables de la CDBF. Surtout, dans les faits, cette responsabilité est peu sanctionnée, notamment parce que la CDBF a une conception stricte des fautes sanctionnables, celles-ci consistant seulement en des irrégularités juridiques et non des fautes de gestion. Les nouveautés introduites par la LOLF obligent à repenser le mécanisme de sanction des ordonnateurs. Ainsi, depuis 2005, l'organisation de la CDBF a été modifiée, ce qui lui a offert, notamment, des capacités d'instruction et de jugement accrues de sorte que celle-ci soit mieux à même d'exercer sa mission.

La responsabilité des comptables publics est, elle, plus strictement encadrée (II). Ainsi, ceux-ci encourent une responsabilité pécuniaire personnelle : celle-ci consiste pour les comptables publics à réparer sur leurs deniers propres les pertes qu'ils ont causés au Trésor public. Elle se justifie par le fait que les comptables sont les seuls à pouvoir manier les deniers publics. Elle les incite, ainsi, à opérer un contrôle des plus rigoureux. Par ailleurs, cette responsabilité est objective : elle est donc mise en œuvre par la simple constatation d'une irrégularité. Aussi, elle peut être mise en jeu de façon parallèle par le ministre dont le comptable relève ou le ministre des finances, ou par le juge des comptes. Enfin, il faut noter que certains procédés permettent d'atténuer la responsabilité encourue par les comptables.

I - La responsabilité des ordonnateurs

L'évolution du cadre juridique applicable

Jusqu'en 1948, seuls les comptables peuvent être sanctionnés en matière de gestion des deniers publics. Les ordonnateurs peuvent l'être, mais uniquement sur la base de la gestion de fait. La loi du 25 septembre 1948 vient remédier à ce problème en créant une responsabilité des ordonnateurs devant le Cour de discipline budgétaire, devenue par la suite CDBF. Par la suite, la compétence de la CDBF a été étendue aux administrateurs et agents participant à l'exécution du budget.

Pour autant, cette responsabilité est fortement atténuée par certains mécanismes.

Ainsi, les ministres et les élus locaux ne sont pas justiciables de la CDBF.

Surtout, dans les faits, cette responsabilité est peu sanctionnée. Plusieurs raisons peuvent être invoquées. Ainsi, la plupart du temps, les personnes qui exécutent le budget le font sous l'autorité d'un ministre ou d'un élu local. Ces derniers ne pouvant être sanctionnés, la CDBF répugne à sanctionner des personnes qui n'ont fait qu'exécuter des ordres. D'autres raisons tiennent au fonctionnement de la CDBF : il n'y a pas de magistrats, les règles de saisines sont étroites, et les possibilités de classement sont importantes. Enfin, la CDBF a une conception stricte des fautes sanctionnables.

Les nouveautés introduites par la LOLF obligent à repenser le mécanisme de sanction des ordonnateurs. Ainsi, depuis 2005, l'organisation de la CDBF a été modifiée, ce qui lui a offert, notamment, des capacités d'instruction et de jugement accrues. Plus généralement, une réforme de la juridiction financière est envisagée, pour engager plus largement la responsabilité des ordonnateurs. Par ailleurs, une réforme des procédures juridictionnelles est envisagée, afin de les mettre en conformité avec la CEDH.

Les régimes de responsabilité des ordonnateurs

1 - La responsabilité des ministres et des élus locaux

L'idée générale est qu'il ne sont pas justiciables de la CDBF et les sanctions financières prévues ne s'appliquent pas à eux. Le régime de responsabilité qui s'applique est celui qui se rattache à leur fonction principale.

Ainsi, pour les ministres, leur responsabilité politique est minime puisqu'elle ne peut être mise en cause sous une forme individuelle, et que des fautes de gestion n'ont jamais entraîné de révocation. L'autre responsabilité qui s'applique à eux est une responsabilité pénale devant la Cour de justice de la République depuis 1993. Enfin, ils encourent une responsabilité civile, pour laquelle ils peuvent être conduits à réparer des préjudices causés à des tiers.

S'agissant des élus locaux, s'appliquent à eux une responsabilité politique devant les électeurs, et une responsabilité civil et pénal, la dernière étant de plus en plus appliquée ces dernières années. En dehors de ces responsabilités, les élus locaux ne sont pas justiciables de la CDBF. Ils ne le sont que dans deux cas prévus par la loi de 1993 sur la corruption : en cas de réquisition du comptable la responsabilité leur est transférée si il sont procuré à autrui un avantage injustifié, et en cas d'absence d'une décision de justice.

2 - La responsabilité des autres ordonnateurs

La compétence de la CDBF s'exerce à l'égard des autres ordonnateurs, mais aussi à l'égard de toute personne participant à l'exécution du budget (agents de l'Etat et des CT, membres des cabinets ministériels, ...). Mais, les personnes mises en cause peuvent voir leur responsabilité écartée, si elles peuvent justifier d'un ordre écrit de leur supérieur hiérarchique. Dans ce cas, c'est ce dernier qui est justiciable de la CDBF, sauf s'il s'agit d'un ministre ou d'un élu local.

Les fautes sanctionnables ne sont pas des fautes de gestion. Il s'agit uniquement de faire respecter la légalité budgétaire. En d'autres termes, seules des irrégularités juridiques peuvent être sanctionnées. Au terme de la loi de 1948, il s'agit des infractions aux règles budgétaires et de la comptabilité publique, l'octroi d'un avantage injustifié à autrui, l'inexécution d'une décision de justice. La CDBF garde un certain pouvoir d'appréciation en reconnaissant des circonstances atténuantes lorsque par exemple la faute résulte d'une insuffisance du contrôle du supérieur hiérarchique, ou quand l'ordonnateur a pensé agir dans l'intérêt général. A l'inverse, elle peut sanctionner un directeur qui n'aurait pas exercé un contrôle strict sur son service.

Par ailleurs, il faut noter le délai pendant lequel la CDBF peut être saisie expire cinq ans à compter de la date à laquelle l'infraction a été commise, ce qui limite l'effectivité du contrôle. De plus, les sanctions prononcées ne sont pas sévères généralement (des peines d'amendes pouvant aller jusqu'à deux fois du traitement).

Enfin, s'applique aux ordonnateurs les responsabilités de droit commun : civile, pénale et disciplinaire.

II - La responsabilité des comptables

Le régime juridique applicable

1 - La responsabilité pécuniaire personnelle des comptables

Elle existe depuis l'Ancien régime, et est posée actuellement par la LF du 23 février 1963. Elle consiste pour les comptables à réparer sur leurs deniers propres les pertes qu'ils ont causés au Trésor public. Elle se justifie par le fait que les comptables sont les seuls à pouvoir manier les deniers publics. Elle les incite aussi à opérer un contrôle des plus rigoureux. Il faut noter que l'instauration d'un contrôle basé sur les risques et les sondages n'a pas modifié les règles d'engagement de leur responsabilité.

Leur responsabilité est étendue (décret du 29 décembre 1962). Ils sont, ainsi, responsables des actes accomplis par leurs subordonnés. Cette responsabilité peut être inconditionnelle quand l'obligation de contrôle est générale. Et, elle peut être aussi limitée quand l'obligation de contrôle qui pèse sur eux est réduite. Dans ce dernier cas, leur responsabilité ne peut être engagée qu'à raison des obligations qui pesaient sur eux (par exemple, comptables principaux et comptables secondaires). Par ailleurs, il faut, enfin, noter la responsabilité limitée qui s'applique aux comptables vis-à-vis des régisseurs d'avances ou de recettes : le juge tient compte des fautes commises dans l'exercice de son contrôle. Enfin, les comptables sont responsables des actes de ses prédécesseurs s'ils n'ont pas émis de réserve sur les opérations qu'ils ont pris en charge, ou s'ils ne les ont pas contesté dans le délai de six mois suivant leur entrée en fonction.

Leur responsabilité varie selon qu'il s'agit de recettes ou de dépenses. Elle sera engagée s'ils n'ont pas effectué les contrôles nécessaires. Pour les premières, leur responsabilité est engagée quand les recettes n'ont pas été recouvrées. En matière de dépenses, ils doivent contrôler l'exactitude de la liquidation, la présence des pièces justificatives, que le service a bien été effectué.

La responsabilité des comptables est présumée. Elle est mise en œuvre par la simple constatation d'une irrégularité, c'est une responsabilité objective : le juge n'a qu'à constater l'irrégularité et non à apprécier subjectivement la faute du comptable. Ce principe remonte à l'arrêt Sieur Nicolle du CE du 12 juillet 1907. Il a été repris par la loi de 1963. Mais, les comptables peuvent s'exonérer de leur responsabilité en prouvant la régularité de leurs comptes, en prouvant qu'ils ont bien accomplis leurs obligations de contrôle ou en invoquant des circonstances indépendantes d'eux. Cette présomption a été abandonnée en matière de dépenses par la Cour des comptes en 2004.

2 - Les autorités compétentes

La responsabilité du comptable peut être mise en jeu de façon parallèle par le ministre dont le comptable relève ou le Minefi, ou par le juge des comptes. Les deux procédures peuvent avoir lieu de façon concurrente. Mais, en cas de divergence de vue, c'est la position du juge des comptes qui l'emporte. A la différence du juge des comptes qui ne fait que constater l'irrégularité, le Minefi est investi d'un pouvoir d'appréciation subjective.

Le délai pendant lequel l'action en responsabilité contre les comptables est possible a longtemps été de trente ans, il a été ramené à six ans en 2004. Dans le cadre du projet de loi de

2008, il est proposé de ramener ce délai à cinq ans, et de l'appliquer aussi bien aux comptes publics qu'aux comptes de fait.

La procédure, essentiellement écrite, permet au comptable de faire valoir ses observations. Ainsi, un rapporteur examine les pièces fournies; un contre-rapport est aussi établi. La procédure est marquée par la règle du double arrêt : si le compte est régulier, le juge prononce un arrêt de décharge ou de quitus selon que le fonctionnaire reste en poste ou non; si le compte est irrégulier, la Cour rend un arrêt provisoire retraçant les irrégularités, le comptable a deux mois pour fournir des justifications. Puis, l'arrêt définitif de décharge ou de quitus ou de débet est rendu. Cette règle du double arrêt est supprimée par le projet de loi de 2008 visant à réformer les procédures devant les juridictions financières.

En cas d'irrégularité constatée, il est prononcé un débet qui comprend deux parties : le montant en principal qui correspond aux sommes manquantes dans les comptes publics, et les intérêts.

Une responsabilité qui peut être atténuée

- La procédure d'admission en non-valeur demandée par un comptable à l'Administration au sujet de créances devenues irrécouvrables lui permet de dégager sa responsabilité. De plus, en cas de réquisition de paiement de la part de l'ordonnateur, la responsabilité lui est transférée.

- Deux procédés a posteriori peuvent intervenir :

- le comptable peut demander au Minefi une décharge de responsabilité pour force majeure. Depuis la LF de 2006, cette compétence appartient à tout ministre et au juge des comptes.

- le comptable, de bonne foi, peut demander au Minefi la remise gracieuse de tout ou partie de sa dette. Deux projets de réforme sont intervenus. Le premier, datant de 2008, supprime ce pouvoir du Minefi, mais uniquement en matière d'amende et non de débet; mais, il est prévu que le juge des comptes puissent moduler le montant de l'amende à la gravité des faits en fonction d'éléments subjectifs liés au comptable.