

Article 41 :

Habilitation à modifier par ordonnance le régime de responsabilité des gestionnaires publics

- (1) I. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé, afin de créer un régime juridictionnel unifié de responsabilité des gestionnaires publics, à prendre par ordonnance toutes mesures relevant du domaine de la loi permettant :
- (2) 1° Sans préjudice des dispositions du code pénal, de définir un régime d'infractions financières sanctionnant la faute grave relative à l'exécution des recettes ou des dépenses ou à la gestion des biens des entités publiques leur ayant causé un préjudice financier significatif ; de réformer le régime des autres infractions actuellement prévues par le code des juridictions financières ainsi que celui de la gestion de fait ;
- (3) 2° D'instaurer l'organisation juridictionnelle suivante pour juger de ces infractions :
 - (4) a) Au sein de la Cour des comptes, une chambre composée de magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes, compétente en première instance ;
 - (5) b) Une Cour d'appel financière, présidée par le Premier président de la Cour des comptes et composée de quatre membres du Conseil d'État, de quatre membres de la Cour des comptes, et de deux personnalités qualifiées désignées par le Premier ministre en raison de leur expérience dans le domaine de la gestion publique ;
 - (6) c) Le Conseil d'État comme juge de cassation ;
- (7) 3° De définir les règles procédurales de ce nouveau régime en garantissant les droits des justiciables, le caractère suspensif de l'appel ainsi que la célérité des procédures ; d'adapter le rôle du ministère public et la liste des autorités ou personnes habilitées à lui déférer des faits ressortissant à ce nouveau régime ;
- (8) 4° De définir le régime des amendes applicables à ces infractions, dont le montant sera fixé en fonction de la rémunération des agents concernés et plafonné au plus à six mois de rémunération, et de définir une peine complémentaire d'interdiction d'exercer les fonctions de comptable ou d'avoir la qualité d'ordonnateur pour une durée déterminée ;
- (9) 5° D'abroger les dispositions relatives à la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables prévues par l'article 60 de la loi de finances pour 1963 ;
- (10) 6° De garantir la séparation des ordonnateurs et des comptables et l'effectivité de la vérification par ces derniers de la régularité des opérations de recettes et de dépenses ;
- (11) 7° D'aménager et modifier toutes dispositions de nature législative, notamment du code des juridictions financières, pour assurer la mise en œuvre et tirer les conséquences des modifications apportées en application de la présente ordonnance ; d'adapter l'organisation et les procédures applicables devant les juridictions financières pour les simplifier et assurer leur harmonisation avec le nouveau régime de responsabilité ;
- (12) 8° De prévoir les dispositions d'adaptation en outre-mer.
- (13) II. – L'ordonnance prévue au I est prise dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi et entrera en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2023.
- (14) III. – Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de six mois à compter de la publication de l'ordonnance prévue au I.

Exposé des motifs

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 dans le cadre d'une 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 doit être une rénovation profonde du régime de responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics. En effet, le régime actuel s'articule entre celui des comptables publics, soumis à une responsabilité personnelle et pécuniaire mise en jeu par la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes, et celui des ordonnateurs qui sont justiciables devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF).

Ce régime dual ne correspond plus aux réalités d'une gestion publique moderne caractérisée par une imbrication toujours plus poussée des acteurs, des organisations et des systèmes d'information. Le dispositif propre de la responsabilité des comptables, sans faute, qui ne hiérarchise pas selon l'importance des manquements, a pour effet de trop privilégier des actions protectrices de responsabilité au détriment d'un contrôle adapté aux enjeux et aux risques encourus et résultant d'une faute.

C'est à partir de ces constats que le comité interministériel de la transformation publique (CITP) du 5 février 2021 a souhaité, tout en maintenant la distinction fondamentale entre ordonnateurs et comptables, que soient engagés des travaux conjoints entre l'administration, la Cour des comptes et le Conseil d'État afin de définir un nouveau régime unifié de responsabilité.

Ces travaux, engagés au printemps 2021, ont permis de définir les principales caractéristiques de ce nouveau régime. L'objet du présent article est de permettre la mise en œuvre de cette réforme qui nécessite de nombreuses modifications du code des juridictions financières, du code général des collectivités territoriales et d'autres textes non codifiés, notamment ceux relatifs à la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables.

Ce nouveau régime juridictionnel de responsabilité qui fera l'objet de l'ordonnance pour laquelle l'habilitation est demandée sera commun aux justiciables actuels de la Cour de discipline budgétaire et financière et des juridictions financières, c'est-à-dire l'ensemble des agents publics à l'exclusion des ministres et des élus, comme c'est déjà le cas actuellement.

Il visera à sanctionner, de manière plus efficace et ciblée, les fautes graves relatives à l'exécution des recettes ou des dépenses ou à la gestion des biens des entités publiques, ayant causé un préjudice financier significatif. Il ouvrira la possibilité de sanctionner les fautes de gestion dans des cas de négligences et de carences graves dans l'exercice des contrôles réalisés par les acteurs de la chaîne financière, sous réserve qu'elles aient été à l'origine d'un préjudice financier important. Il modernisera d'autres infractions actuellement prévues par le code des juridictions financières ainsi que le régime spécifique de la gestion de fait. Le régime particulier de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics établi par la loi de finances pour 1963 sera en conséquence abrogé.

En lieu et place de la Cour de discipline budgétaire et financière compétente pour les ordonnateurs, et des juridictions financières pour les comptables publics, la juridiction unifiée en charge de la répression de ces fautes en première instance sera une 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.

De nouvelles règles procédurales garantiront les droits des justiciables à un procès équitable dans un délai raisonnable ainsi qu'une simplification des procédures d'instruction et de jugement. L'ordonnance déterminera la liste des autorités ou personnes habilitées à déférer à la Cour des comptes les faits susceptibles de constituer des infractions.

La juridiction pourra être amenée à prononcer des amendes pécuniaires à l'encontre des justiciables, amendes dont le montant, calculé en fonction de la rémunération de l'agent, sera plafonné à 6 mois de rémunération. Elle pourra aussi prononcer une peine complémentaire d'interdiction d'exercer les fonctions de comptable ou d'avoir la qualité d'ordonnateur pour une durée déterminée.

Ce nouveau régime juridictionnel de responsabilité doit permettre de donner un cadre plus simple, plus clair et plus lisible aux gestionnaires publics. Il ne doit pas entraver la prise de risque et l'innovation ni paralyser l'action publique.

Dans cette optique, il ne visera qu'à réprimer les fautes caractérisées par un impact financier significatif, et non les fautes purement formelles ou procédurales. Parallèlement, l'ensemble des fautes commises par un agent public pourront donner lieu à des mesures managériales ou disciplinaires dans le cadre des prérogatives de direction des responsables publics.

Le régime de responsabilité dite personnelle et pécuniaire des comptables publics étant supprimé, l'ordonnance comportera également des dispositions, relevant du domaine de la loi, de nature à garantir que les comptables publics continueront à jouer pleinement leur rôle de garant de la régularité des opérations de recettes et de dépenses.

Des dispositions traiteront de l'application du nouveau régime de responsabilité outre-mer, dans le respect des compétences des collectivités concernées.

Compte tenu des changements importants induits par cette ordonnance pour les juridictions financières et l'administration, des dispositions transitoires assureront une bonne administration de la justice et la garantie des droits des justiciables.