

Le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics après « La » réforme

Par Jean-Luc Girardi, procureur financier

En droit budgétaire français, le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable est fondamental. Pour mémoire, l'agent public qui ordonne une dépense n'est pas celui qui manie les deniers publics : l'ordonnateur formule une décision comptable, le comptable public l'exécute, après l'avoir soumise à un certain nombre de vérifications, les diligences. Ce processus de vérification est particulièrement crucial pour le comptable, personnellement et pécuniairement responsable de son usage des deniers publics. Cette responsabilité n'est pas nouvelle. Cambon, dès 1795, est l'initiateur de la comptabilité publique moderne en créant le bureau des comptabilités qui peut mettre les comptables publics en débet du fait de leur responsabilité pécuniaire. Ce statut juridique est resté assez stable à travers l'évolution de la comptabilité publique depuis la loi du 23 février 1960, mais la réforme du Règlement général sur la comptabilité publique initiée en 2012 invite à revenir sur le régime de la responsabilité du comptable public.

Cet article a été publié dans le numéro de novembre 2012 de la revue Gestion et finances publiques.

Le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) des comptables publics est défini essentiellement par l'article 60 de la loi du 23 février 1963. Depuis son entrée en vigueur, ce texte n'avait été modifié qu'une seule fois de 1963 à 2001 pour tenir compte du nouveau code pénal ; il a été modifié cinq fois de 2001 à 2009 pour introduire la prescription de jugement des comptes et la responsabilité du fait d'un commis d'office, pour modifier l'étendue de la responsabilité du fait des régisseurs, pour permettre au juge des comptes d'apprécier les circonstances de force majeure et, enfin, pour tenir compte de la modification de la procédure juridictionnelle.

La dernière modification en date a été introduite par l'article 90 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011. Cette modification résulte d'une initiative parlementaire visant, par amendement à la loi de finances initiale pour 2012, à supprimer dans la plupart des cas la possibilité de remise gracieuse des sommes mises à la charge des comptables. L'amendement fut retiré à la demande de la ministre du budget, contre la promesse d'un texte allant dans le sens souhaité par la commission des finances de l'Assemblée nationale.

La parution prochaine des décrets d'application de cette réforme¹ est l'occasion de

¹ Décret n° 2012-1387 du 10 décembre 2012 modifiant le décret n° 2008-228 du 5 mars 2008 relatif à la constatation et à l'apurement des débits des comptables publics et assimilés et le décret n°

dresser un panorama synthétique du régime de RPP des comptables patents, en insistant plus particulièrement sur les dispositions nouvelles. Certaines de ces dispositions nouvelles sont cependant sujettes à interprétation. Dans les prochains mois, il conviendra donc de suivre attentivement les premières décisions susceptibles de faire jurisprudence, de même que les commentaires de doctrine qui sont peu nombreux dans l'immédiat.

1. Vue d'ensemble

En application du premier alinéa du VI de l'article 60 modifié de la loi du 23 février 1963, des dispositions du code des juridictions financières et de celles du décret n° 2008-228 du 5 mars 2008 relatif à la constatation et à l'apurement des débits des comptables publics et assimilés, les actes pouvant initier la mise en jeu de la responsabilité d'un comptable public principal sont :

1°) un réquisitoire du ministère public près les juridictions financières, à l'occasion du contrôle juridictionnel des comptes, éventuellement précédé par un arrêté de

2008-227 du 5 mars 2008 abrogeant et remplaçant le décret n° 66-850 du 15 novembre 1966 relatif à la responsabilité personnelle et pécuniaire des régisseurs et Décret n° 2012-1386 du 10 décembre 2012 portant application du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi de finances de 1963 modifié, dans sa rédaction issue de l'article 90 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

charge provisoire pris dans le cadre de l'apurement administratif ;

2°) ou un ordre de versement émis par le ministre dont dépend le comptable ou le ministre chargé du budget, à l'occasion du contrôle hiérarchique.

En vertu des mêmes textes et du premier alinéa du VII de l'article 60, les actes pouvant mettre définitivement une somme à la charge d'un comptable public sont :

1°) un jugement d'une chambre régionale ou territoriale des comptes,

2°) un arrêt de la Cour des comptes,

3°) à titre exceptionnel un arrêt de cassation du Conseil d'État,

4°) ou un arrêté de débet d'un ministre.

Conformément à la jurisprudence, un jugement ou un arrêt peut transformer un débet administratif en débet juridictionnel, si le débet administratif n'est pas apuré lorsque le compte est jugé.

À la suite des modifications introduites par le I de l'article 90 de la loi du 28 décembre 2011, la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire d'un comptable supposera désormais :

1°) qu'il existe un manquement de sa part à ses obligations ;

2°) que ce manquement ne résulte pas de circonstances de force majeure ;

3°) que le juge des comptes ou le ministre détermine si le manquement a ou n'a pas causé un préjudice financier à la collectivité publique dont les comptes sont tenus ;

4°) que le juge des comptes examine les circonstances de l'espèce, lorsque le manquement n'a pas causé de préjudice ;

5°) que le juge des comptes vérifie le respect des règles de contrôle sélectif de la dépense, lorsque le manquement consiste en un paiement irrégulier et a causé un préjudice, si le ministre envisage d'accorder au comptable une remise gracieuse totale ou un laissé à charge inférieur à un certain montant.

En application du II de l'article 90 de la loi du 28 décembre 2011, ce nouveau régime de responsabilité s'applique aux procédures initiées par des réquisitoires ou des ordres de versement pris après le 1^{er} juillet 2012, sauf si un premier acte de mise en jeu de la responsabilité du comptable avait été pris avant cette date.

2. Le manquement du comptable à ses obligations

Le premier alinéa du I de l'article 60 est pratiquement inchangé.

Les comptables publics demeurent personnellement et pécuniairement responsables du recouvrement des recettes, du paiement des dépenses, de la garde et de la conservation des fonds et valeurs appartenant ou confiés aux collectivités dont ils tiennent les comptes, du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités, de la conservation des pièces justificatives des opérations et documents de comptabilité ainsi que de la tenue de la comptabilité du poste comptable qu'ils dirigent. Le nouveau texte précise seulement qu'ils le sont « *outre la responsabilité attachée à leur qualité d'agent public* », ce qui devrait, dans une certaine mesure, éviter le « *non bis in idem* » si la mise en jeu de la RPP suit ou précède une sanction disciplinaire, civile, voire pénale.

Le deuxième alinéa est, quant à lui, inchangé. Les comptables publics demeurent personnellement et pécuniairement responsables des contrôles qu'ils sont tenus d'assurer en matière de recettes, de dépenses et de patrimoine dans les conditions prévues par le règlement général sur la comptabilité publique (RGCP), lequel est en cours de refonte².

Le troisième alinéa du I de l'article 60 est également inchangé. La responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable se trouve engagée dans cinq cas limitativement énumérés :

1°) lorsqu'un déficit ou un manquant en monnaie ou en valeurs a été constaté ;

² Les deux décrets relatifs au nouveau RGCP ont été publiés depuis la rédaction de cet article : décrets n° 2012-1246 et n° 2012-1247 du 7 novembre 2012.

Droit public

2°) lorsqu'une recette n'a pas été recouvrée ;

3°) lorsqu'une dépense a été irrégulièrement payée ;

4°) lorsque, par le fait du comptable, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers ;

5°) ou lorsque, par le fait du comptable, l'organisme public a dû rétribuer un commis d'office pour produire les comptes.

Un déficit ou manquant peut provenir d'un vol, d'un détournement de fonds, d'une erreur de caisse, d'une différence en moins sur état de solde d'un compte de tiers ou financier débiteur, ou d'une différence en plus sur état de solde créditeur. Il peut trouver son origine : du fait du comptable, du fait d'un préposé ou d'un comptable secondaire, du fait d'un régisseur, ou du fait d'un tiers.

Conformément à la jurisprudence, le comptable est responsable du défaut de recouvrement d'une recette si ses diligences ont été absentes ou insuffisamment rapides, complètes ou adéquates. Selon la version actuelle du RGCP qui ne devrait pas être sensiblement modifié sur ce point, il est également responsable, dans la limite des éléments dont il dispose, de l'absence de mise en recouvrement d'une recette ou d'une annulation ou d'une réduction injustifiée. En revanche, en application du 5^{ème} alinéa du I de l'article 60, il ne peut être rendu responsable d'une erreur d'assiette ou de liquidation d'une recette qu'en cas de mauvaise foi.

Une dépense est considérée comme ayant été irrégulièrement payée si les contrôles prévus par le RGCP n'ont pas été faits ou ont été mal faits. En vertu de la version actuelle du RGCP, il s'agit des contrôles suivants : qualité de l'ordonnateur ou de son délégué, disponibilité des crédits, exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent selon leur nature ou leur objet, validité de la créance, caractère libératoire du règlement. Pour qu'une créance (sur la collectivité, c'est-à-dire une dette de celle-ci) soit valide, il faut que le comptable ait contrôlé : la justification du service fait, l'exactitude des calculs de liquidation, l'intervention préalable des contrôles réglementaires, la production

des justifications (sans contrôle de leur légalité interne, selon la jurisprudence), le visa du contrôleur financier dans le cas où il est prévu, l'application des règles de prescription et de déchéance.

Le III de l'article 60 étant aussi inchangé, la RPP s'étend à toutes les opérations du poste comptable depuis l'installation du comptable jusqu'à la date de la cessation de ses fonctions. Elle s'étend aussi aux faits des préposés, aux faits des régisseurs en cas de faute ou négligence de la part du comptable, et à la gestion des prédécesseurs pour les opérations prises en charge sans réserve.

Enfin, le IV de l'article 60 relatif à la prescription extinctive de responsabilité est quasiment inchangé. Le premier acte de la mise en jeu de la responsabilité ne peut plus intervenir au-delà du 31 décembre de la cinquième année suivant celle au cours de laquelle le comptable a produit ses comptes au juge des comptes ou, lorsqu'il n'est pas tenu à cette obligation, celle au cours de laquelle il a produit les justifications de ses opérations. Cette disposition est rétroactive en application du II de l'article 109 de la loi n° 2009-1674.

3. Les circonstances de force majeure

Aux termes du 1^{er} alinéa inchangé du V de l'article 60, lorsque le ministre dont relève le comptable public, le ministre chargé du budget ou le juge des comptes constate l'existence de circonstances constitutives de la force majeure, il ne met pas en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public.

D'après la jurisprudence applicable en toutes matières, les éléments constitutifs des circonstances de force majeure doivent être à la fois : extérieurs, imprévisibles et irrésistibles.

En cas de reconnaissance de la force majeure, la RPP n'est pas mise en jeu et les déficits sont supportés par le budget de l'organisme intéressé. Toutefois, en application du décret précité du 5 mars 2008, ils font l'objet d'une prise en charge par le budget de l'État lorsque le comptable intéressé est un comptable public de l'État ou d'un établissement public local d'enseignement.

4. Les préjudices financiers

Le préjudice financier joue désormais un rôle central dans le régime de RPP. En effet, en application de la nouvelle version du VI de l'article 60, en l'absence d'un préjudice financier, le juge des comptes— et lui seul— pourra obliger le comptable à s'acquitter « *d'une somme arrêtée, [...] en tenant compte des circonstances de l'espèce* ». *A contrario*, en présence d'un tel préjudice, le comptable aura, comme par le passé, l'obligation de couvrir la somme de ses deniers personnels, et le ministre dans l'exercice de son pouvoir hiérarchique ou le juge à l'occasion du jugement des comptes devront le constituer débiteur de ladite somme, s'il ne s'en acquitte pas spontanément.

Le débet change donc de nature : il n'est plus seulement destiné à rétablir les comptes. Si une somme doit être mise à la charge du comptable lorsqu'il y a un préjudice, cette somme est destinée à réparer ce préjudice. La responsabilité du comptable entre ainsi dans le domaine de la responsabilité délictuelle ou quasi-délictuelle, au sens civil du terme, conformément à l'interprétation de la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt *Martinie c/ France* (12 avril 2006, n° 58675/00, Recueil-JF p. 137).

4.1. La responsabilité quasi-délictuelle

Dans le cas général, en droit privé comme en droit administratif, la responsabilité quasi-délictuelle suppose :

- 1°) qu'il existe un dommage,
- 2°) qu'il soit possible de mettre à la charge d'une personne un fait de nature à entraîner sa responsabilité,
- 3°) qu'entre ce fait et le dommage existe un lien de cause à effet.

Quand ces conditions sont réunies, le dommage doit être réparé et il doit l'être complètement.

Dans le cas de la mise en jeu de la RPP, les faits dommageables sont fixés limitativement par la loi et les obligations du comptable sont celles fixées par le RGCP (voir ci-avant). Le dommage n'aura pas à être évalué car le montant de la

réparation est fixé, par principe, au montant de l'irrégularité commise, comme dans l'ancien régime de responsabilité, c'est-à-dire conformément au dernier alinéa de la nouvelle version du VI de l'article 60 : une somme égale soit au montant de la perte de recette subie, de la dépense irrégulièrement payée, de l'indemnité versée de son fait à un autre organisme public ou à un tiers, de la rétribution d'un commis d'office par l'organisme public intéressé, soit, dans le cas où il en tient la comptabilité matière, à la valeur du bien manquant.

Une fois qu'il aura établi que le comptable a manqué à l'une de ses obligations, le juge des comptes ou le ministre n'aura donc que deux questions à se poser :

- 1°) la collectivité a-t-elle subi un dommage réparable ?
- 2°) si c'est le cas, ce dommage a-t-il été causé par le manquement du comptable ?

4.2. Le dommage lien de causalité

En droit privé ou en droit administratif, le dommage réparable doit être certain et il doit avoir un lien direct avec le fait dommageable. L'adjectif « *financier* », utilisé dans le cas de la RPP, sous-tend une approche patrimoniale, proche du dommage matériel qui résulte, selon l'article 1149 du code civil, d'une perte subie ou d'un gain manqué.

Selon le nouveau texte, deux types de manquements du comptable à ses obligations seront distingués, selon que :

- 1°) l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers ou a dû rétribuer un commis d'office pour produire les comptes,
- 2°) ou qu'il existe un déficit ou manquant en monnaie ou en valeurs, qu'une recette n'a pas été recouvrée ou qu'une dépense a été irrégulièrement payée.

Dans le premier cas, compte tenu de la formulation utilisée au 3^{ème} alinéa du VI de l'article 60, le caractère certain du dommage s'impose au juge des comptes ou au ministre.

Dans le second cas, le juge des comptes ou le ministre devra déterminer si la collectivité

Droit public

a, de manière certaine, subi une perte ou manqué un gain. Il en résulte que, dans ce cas, le doute devra, en principe, profiter au comptable.

4.3. Le lien de causalité

Si un dommage est établi, il faudra au surplus que le fait dommageable en soit bien à l'origine, y compris si le dommage résulte de l'indemnisation d'un tiers ou d'un commis d'office, car cette indemnisation doit provenir du fait du comptable aux termes du troisième alinéa précité du I de l'article 60. Le juge des comptes ou le ministre devra donc, dans tous les cas, examiner le lien de causalité entre le fait dommageable et le dommage, si ce dommage provient de plusieurs causes.

La doctrine distingue deux conceptions de la causalité, en cas de pluralité de causes : l'équivalence des conditions et la causalité adéquate.

Selon la théorie de l'équivalence des conditions, toutes les conditions nécessaires à la réalisation d'un dommage sont considérées comme en étant les causes. Dès que, parmi ces conditions, on trouve un fait générateur de responsabilité, son auteur est considéré comme étant à l'origine du dommage. Dans le cas de la RPP, le manquement du comptable est nécessaire à l'existence du dommage. Celui-ci serait, par conséquent, responsable dans tous les cas, alors que le juge des comptes ne pourrait pas partager cette responsabilité avec les autres auteurs du dommage qui ne sont pas soumis à sa juridiction. La théorie de l'équivalence des conditions sera donc, en principe, inapplicable.

Selon la théorie de la causalité adéquate, seul est retenu le fait dont on peut estimer, d'après l'expérience que l'on a du « *cours normal des choses* », qu'il avait une vocation particulière à provoquer le dommage (Chapus, 1413) ; si le défendeur en est l'auteur, il est déclaré responsable. Pour ce faire, il faut donc examiner les causes étrangères du dommage.

Parmi les causes étrangères, on peut écarter les circonstances de force majeure qui constituent un motif de non-lieu, donc d'exonération totale de responsabilité, car cette question sera, en principe, examinée

avant celle de savoir si la collectivité a ou n'a pas subi un préjudice financier (voir ci-avant). Restent : le fait de la victime ou le fait d'un tiers.

En principe, le fait de la victime, c'est-à-dire de la collectivité elle-même, devrait venir en atténuation, voire en exonération de la responsabilité du défendeur, comme c'est le cas en droit administratif. En revanche, le fait de l'ordonnateur ne devrait pas pouvoir venir en atténuation de la responsabilité du comptable puisque les fonctions d'ordonnateur et de comptable sont séparées et que le premier est, par définition, irresponsable devant le juge des comptes, sauf cas de gestion de fait. Enfin, conformément à la jurisprudence administrative, le fait d'un autre tiers ne devrait pas non plus venir en atténuation de la responsabilité du comptable car celui-ci dispose d'une action récursoire à son encontre, en application du second alinéa du VII de l'article 60.

Il résulte de ce qui précède que, pour établir le lien de causalité, le doute ne devrait pas, en principe, profiter au comptable car il est seul responsable des infractions aux règles de la comptabilité publique. Seule l'existence d'une décision exécutoire de l'assemblée délibérante de la collectivité impliquant le dommage devrait pouvoir conduire éventuellement à une exonération de la responsabilité du comptable.

5. Les circonstances de l'espèce

En cas d'absence de préjudice, aux termes de la nouvelle version du VI de l'article 60, la somme pouvant être mise à la charge du comptable par le juge des comptes sera forfaitaire. Il s'agira au minimum d'une peine puisqu'elle sera prononcée par un juge et ne pourra pas l'être par le ministre, qu'elle ne réparera pas un préjudice mais sanctionnera une faute, et qu'elle ne sera pas rémissible. Il ne s'agira cependant pas d'une amende pénale mais plutôt d'une amende civile, comme celles prévues par les articles 50, 156 et 192 du code civil qui concernent également des agents publics.

Pour fixer le montant de cette sanction financière (le terme « *amende* » n'étant pas employé par le texte), le juge devra prendre en compte les circonstances de l'espèce, c'est-à-dire des circonstances atténuantes

et non pas des circonstances exonératoires, comme il le fait déjà pour fixer le montant des amendes dont seul le montant maximum est fixé. En matière d'amende pour gestion de fait, l'article L. 131-11 du code des juridictions financières énumère les circonstances à prendre en compte. En matière d'amende pour retard dans la production des comptes ou d'infractions sanctionnables par la Cour de discipline budgétaire et financière, les circonstances de l'espèce sont, en revanche, prises en compte sans être encadrées par des dispositions textuelles. Il en sera donc ainsi en matière de jugement des comptes.

Mais toute décision juridictionnelle doit être motivée. Ce devra donc être le cas de celles fixant le montant de la somme mise à la charge du comptable. Cette obligation est d'ailleurs rappelée par les articles R. 141-19 et R. 241-41 du code des juridictions financières.

6. Le montant de la somme pouvant être laissé à la charge du comptable

Dans le nouveau dispositif, sauf dans deux cas particuliers, le comptable aura nécessairement un laissé à charge qui diffèrera suivant qu'il y a ou non préjudice.

6.1. En cas d'absence de préjudice

Le nouveau texte lie le montant de la somme pouvant être mise à la charge du comptable en cas d'absence de préjudice à celui de son cautionnement. En application du deuxième alinéa du VI de l'article 60, le montant maximal de cette somme était, en effet, à fixer par décret en Conseil d'État en fonction du niveau des garanties mentionnées au II de l'article 60. Cette somme est donc indirectement proportionnelle à l'importance du poste comptable et non pas à l'importance de la collectivité. Par exemple, pour les comptables du Trésor, le montant du cautionnement est fixé par application de coefficients au montant des traitements indiciaires du grade ou de l'emploi fonctionnel correspondant à la catégorie du poste comptable concerné, conformément aux dispositions du décret n° 2006-1183 du 26 septembre 2006.

Selon les cas, le montant du cautionnement varie ainsi d'environ 15.000 euros à environ 900.000 euros, la médiane se situant à environ 100.000 euros.

Le projet de décret soumis aux conseils supérieurs des juridictions financières fixe le montant maximum pouvant être mis par le juge des comptes à la charge du comptable par exercice à 1,5 millièmes du montant du cautionnement. Selon la taille du poste, ce montant varierait donc de 22,50 euros à 1.350 euros, avec une médiane d'environ 150 euros. La question de savoir s'il pourra être fixé à zéro euro n'est pas tranchée. On peut néanmoins penser que ce pourra être le cas, puisque le texte ne fait de l'infliction d'une sanction financière qu'une possibilité. La question de savoir si ce montant pourra être supérieur au montant du débet qui serait encouru en cas de préjudice, n'est pas non plus tranchée. Mais on peut penser que ce ne sera pas le cas, car le montant de l'irrégularité peut être considéré comme faisant partie des circonstances de l'espèce qui devront être examinées.

Le nouveau texte ne prévoit pas la possibilité de remise gracieuse de cette somme par le ministre ni donc la possibilité d'accorder, dans ce cas, un sursis de versement.

6.2. En cas de préjudice

En cas de préjudice, le comptable devra, en principe, s'acquitter du débet. Mais le sursis de versement et la remise gracieuse par le ministre du budget restent possibles, en cas de débet administratif mais aussi juridictionnel. La remise gracieuse sera cependant plafonnée, sauf en cas de décès du comptable ou de respect des règles de contrôle sélectif de la dépense. Le minimum du laissé à charge est fixé au double du maximum du mis à charge en cas d'absence de préjudice par la nouvelle version du IX de l'article 60. Suivant la taille du poste comptable, il varierait donc de 45 euros à 2.700 euros, avec une médiane d'environ 300 euros.

Il n'est pas précisé si la remise totale ou non plafonnée du débet pouvant être accordée aux héritiers du comptable décédé pourra être prononcée en cas de décès postérieur à la décision juridictionnelle ou à l'arrêt. On peut donc supposer qu'elle le sera quelle que soit la date du décès.

Droit public

La remise totale ou non plafonnée en cas de respect des règles de contrôle sélectif des dépenses sera quant à elle soumise à l'appréciation du juge des comptes.

7. L'appréciation par le juge des comptes du respect des règles de contrôle sélectif des dépenses

Le contrôle sélectif des dépenses consiste, pour le comptable, à abandonner le contrôle exhaustif de tous les mandats qu'il accepte de prendre en charge et de payer. Jusqu'à présent, l'appréciation de la légitimité d'un tel abandon n'était examinée que par le ministre, au moment de la décision sur une éventuelle remise gracieuse présentée par le comptable. En effet, l'article 11 du décret précité du 5 mars 2008 en faisait un motif permettant au ministre d'accorder une remise gracieuse. Plus précisément, il était dit que : « *Les sommes allouées en remise gracieuse sont supportées par le budget de l'organisme public intéressé. Toutefois, elles sont supportées par le budget de l'État : [...]* 2° *Lorsque le comptable de l'organisme public est mis en débet à raison d'une dépense irrégulièrement payée du fait d'une absence des contrôles prévus à l'article 12 du décret du 29 décembre 1962 susvisé, lorsque cette absence de contrôles résulte du plan de contrôle hiérarchisé approuvé par le ministre chargé du budget* ». Le juge des comptes refusait donc de se prononcer sur un moyen invoqué en ce sens, considérant que le fait qu'un mandat échappe au contrôle en raison du contrôle sélectif n'était pas un motif suffisant pour ne pas engager la responsabilité du comptable qui avait accepté de le payer.

Dans le nouveau dispositif, il continuera bien à y avoir manquement du comptable si un mandat a été irrégulièrement payé, et aussi débet si ce manquement a causé un préjudice. Mais, conformément au IX de l'article 60, avant que le ministre du budget accorde une remise gracieuse totale ou un laissé à charge inférieure au plafond, le respect des règles en matière de contrôle sélectif devra avoir été apprécié par le juge des comptes. On peut donc en déduire que le ministre n'aura pas besoin de l'appréciation du juge des comptes s'il refuse d'accorder la remise gracieuse ou s'il souhaite simplement accorder une remise plafonnée.

7.1. Le contrôle sélectif des dépenses

Il existe deux modalités de contrôle non exhaustif des dépenses : le contrôle dit hiérarchisé de la dépense (CHD), et le contrôle dit partenarial qui y associe l'ordonnateur.

Le CHD permet au comptable de moduler ses contrôles en fonction des risques et des enjeux : cette modulation porte sur le moment du contrôle (contrôle a priori ou a posteriori), le champ du contrôle (contrôle exhaustif ou par échantillon) et l'intensité des contrôles (réaliser tout ou partie des contrôles). Le contrôle partenarial de la dépense vient en complément du CHD : il consiste en ce que, le comptable et l'ordonnateur conviennent de mettre en place un dispositif de contrôle allégé. Il suppose un audit des procédures et la signature d'une convention. Dans ce cas, le comptable peut même, le cas échéant, dispenser l'ordonnateur de produire certaines pièces justificatives.

Les deux modalités de contrôle sélectif supposent la mise au point préalable d'un plan de contrôle précisant quels ordres de paiement peuvent, durant une période prédéfinie, échapper en tout ou partie aux contrôles prévus par le RGCP.

7.2. L'appréciation par le juge des comptes

Dans le cas du débet administratif, le juge des comptes ne pourra se prononcer que s'il est saisi par le ministre du budget. Une telle saisine n'est pas actuellement prévue par le code des juridictions financières ou le décret du 5 mars 2008, mais on peut supposer que la décision sera collégiale comme le sont toutes les décisions, y compris administratives, prises par ces juridictions (à l'exception de certains arbitrages).

Dans le cas du débet juridictionnel, le nouveau texte ne précise pas si le juge des comptes devra se prononcer dans le jugement ou dans un avis qu'il rendrait postérieurement, uniquement en cas de demande de remise gracieuse présentée par le comptable au ministre. Les deux cas paraissent donc théoriquement possibles, mais on peut supposer que l'appréciation du juge des comptes figurera le plus souvent dans la décision juridictionnelle elle-même car le comptable mis en cause

Droit public

aura intérêt à utiliser ce moyen en défense avant que le débet ne soit prononcé. Le ministre du budget sera donc tenu par les termes du jugement ou de l'arrêt. Ce moyen pourra d'ailleurs être utilisé y compris si le manquement n'a pas causé de préjudice car il fait indéniablement partie des circonstances de l'espèce.

En tout état de cause, le juge des comptes aura à se prononcer sur le fait de savoir s'il était légitime que des mandats qui n'auraient pas dû être payés n'aient pas été contrôlés par le comptable. Cela revient, en fait, à se prononcer sur l'existence d'un plan de contrôle préalable en bonne et due forme, sur la pertinence de ce plan de contrôle, et sur son respect par le comptable. Il importe, en conséquence, que les règles d'établissement d'un plan de contrôle sélectif soient précisément définies par un texte réglementaire, ce qui n'est pas encore le cas.

Texte de référence :

Article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963, modifié par :

- L'article 301 de la loi n° 92-1336 du 16 décembre 1992 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal et à la modification de certaines dispositions de droit pénal et de procédure pénale rendue nécessaire par cette entrée en vigueur ;
- L'article 86 de la loi n° 2001-1276 du 28 décembre 2001 de finances rectificative pour 2001 ;
- L'article 125 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004 ;
- L'article 146 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 ;
- L'article 32 de la loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes ;
- L'article 109 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 ;

- L'article 90 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

Jean-Luc Girardi (Procureur financier près la chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes)