

2022

ÉVALUATIONS PRÉALABLES DES ARTICLES DU PLF

renvoyé à la Commission des finances,
de l'économie générale et du contrôle budgétaire,

présenté au nom de M. Jean CASTEX
Premier ministre

par

M. Bruno LE MAIRE
Ministre de l'économie, des finances et de la relance

et par

M. Olivier DUSSOPT
Ministre délégué,
chargé des comptes publics

Assemblée nationale
Constitution du 4 octobre 1958
Quinzième législature

Enregistré à la présidence
de l'Assemblée nationale
le 22 septembre 2021
N° 4482



Article 41 :**Habilitation à modifier par ordonnance le régime de responsabilité des gestionnaires publics**

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 :

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 ;

2° D'instaurer l'organisation juridictionnelle suivante pour juger de ces infractions :

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 ;

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 ;

c) Le Conseil d'État comme juge de cassation ;

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 ;

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 ;

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 ;

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 ;

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 ;

8° De prévoir les dispositions d'adaptation en outre-mer.

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.

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.

Évaluation préalable de l'article

1. Diagnostic des difficultés à résoudre et objectifs de la réforme envisagée

1.1 Situation actuelle

Le comité interministériel pour la transformation publique d'octobre 2018, dans le cadre du programme « Action publique 2022 », a fait le constat que « *le cadre actuel de gestion publique responsabilise peu les acteurs et limite leur prise d'initiatives* ». Il annonçait ainsi la nécessité de mener, au-delà de la responsabilité managériale des gestionnaires publics, une réflexion plus large sur leur responsabilité financière[1].

1.2 Description des dispositifs juridiques en vigueur et date de leur dernière modification

Actuellement, indépendamment des règles qui régissent la responsabilité civile, pénale ou disciplinaire des agents publics, deux régimes distincts de responsabilité devant les juridictions financières coexistent : un premier spécifique aux comptables publics et un second s'appliquant à l'ensemble des agents publics.

1.2.1 La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics

La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables est fondée sur les dispositions de l'article 60 modifié de la loi de finances pour 1963. Elle repose sur des règles extrêmement spécifiques au regard des principes généraux régissant par ailleurs la responsabilité des agents publics.

Elle peut être mise en jeu à la fois par l'autorité administrative (ministre chargé du budget, ministre exerçant la tutelle sur l'organisme public ou ordonnateur de l'organisme) et par l'autorité juridictionnelle (juge des comptes). Les chambres régionales et territoriales des comptes sont les juges de première instance des comptables des collectivités locales, des établissements publics locaux et de certains établissements publics nationaux. Ces comptables peuvent faire appel de leurs jugements devant la Cour des comptes qui juge par ailleurs en première et dernière instance les comptables de l'État et des principaux établissements publics nationaux. Dans tous les cas, un pourvoi en cassation est possible devant le Conseil d'État.

L'article 60 de la loi de finances pour 1963 instaure une responsabilité présumée, objective et inconditionnelle qui ne permet pas la prise en considération des éléments extérieurs au compte. Ce sont effectivement les comptes qui sont jugés et la responsabilité du comptable est mise en jeu automatiquement et indépendamment de toute faute dès lors qu'il a été constaté dans les comptes un déficit ou un manquant, qu'une recette n'a pas été recouvrée, qu'une dépense a été irrégulièrement payée ou que, par le fait du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers.

Dans ce cadre, le comptable est également présumé responsable de toutes les opérations du poste qu'il dirige depuis son installation jusqu'à la fin de ses fonctions. Cette responsabilité est inconditionnelle : elle porte sur ses propres opérations et celles de ses préposés, quels que soient les enjeux financiers. Le fait d'autrui n'est pas pris en compte, de même que l'insuffisance des moyens matériels et humains mis à sa disposition. La seule cause exonératoire de responsabilité est la force majeure, très rarement reconnue par le juge.

Le comptable est le seul agent public dont la responsabilité puisse être mise en jeu pour des faits assimilables à des fautes de service et qui soit soumis à une hypothèque légale puisqu'il peut devoir supporter les conséquences de cette responsabilité sur son patrimoine personnel.

La Cour des comptes rend ainsi chaque année en moyenne 150 arrêts, pour 20M€ de débits au total et les chambres régionales et territoriales des comptes 300 à 400 jugements annuels, pour 15 à 20M€ de débits. Ces sommes peuvent faire l'objet d'une remise gracieuse prononcée par le ministre chargé du Budget sous réserve, si le préjudice financier concerne une collectivité territoriale ou un établissement public, de l'accord préalable de l'organe délibérant. Au demeurant, la loi de finances rectificative pour 2011 dispose que les remises gracieuses de débet ne peuvent être

intégrales et les interdit pour les sanctions prononcées par les juridictions financières en cas de manquements du comptable n'ayant entraîné aucun préjudice financier.

1.2.2 Le cadre général de la responsabilité des agents publics devant la Cour de discipline budgétaire et financière

Afin de sanctionner les manquements relevés à l'encontre des ordonnateurs la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948, codifiée aux articles L. 311 et suivants du code des juridictions financières (CJF) a instauré, pour les fonctionnaires ou agents ne relevant pas d'une responsabilité politique, une responsabilité qui ne se confond ni avec la responsabilité pécuniaire des comptables, ni avec la responsabilité pénale, ni avec la responsabilité disciplinaire.

À la différence de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables, ce régime de responsabilité ne peut pas être mis en œuvre par une autorité administrative mais seulement de manière juridictionnelle par la cour de discipline budgétaire et financière (CDBF).

La CDBF est une juridiction administrative spécialisée dont le juge de cassation est le Conseil d'État. Aucun appel n'est possible. La formation de jugement est présidée par le premier président de la Cour des comptes, vice-présidée par le président de la section des finances du Conseil d'État, et composée d'un nombre égal de conseillers d'État et de conseillers maîtres à la Cour des comptes. Cette composition paritaire est, selon l'exposé des motifs de la loi de 1948, le gage que cette juridiction « *sans reculer devant une sévérité parfois nécessaire [...] saura respecter les droits de la défense, tenir compte des nécessités devant lesquelles se trouvent parfois placés les administrateurs et juger avec équité et indépendance* ». Les fonctions du ministère public près la Cour sont remplies par le procureur général près la Cour des comptes et par des magistrats qui le représentent ou l'assistent.

La CDBF peut être saisie par les autorités politiques (présidents des deux assemblées parlementaires, Premier ministre, ministre chargé des finances et tout autre ministre pour des faits relevés à l'encontre de ses agents), les autorités financières (Cour des comptes, procureur général près la Cour des comptes, chambres régionales et territoriales des comptes) ou encore un particulier, pour des faits relatifs à l'inexécution d'une décision de justice le concernant.

Ce régime sanctionne en théorie un spectre large d'irrégularités s'inscrivant dans le cadre de l'exécution de budgétaire et comptable ou de l'emploi des fonds publics : irrégularités sur l'engagement ou l'imputation des dépenses telle l'imputation irrégulière d'une dépense pour dissimuler un dépassement de crédit, non-respect des règles relatives à l'exécution des opérations de recettes et de dépenses, omission volontaire des déclarations à fournir par l'organisme employeur aux administrations fiscales, attribution à autrui d'un avantage injustifié, agissements ayant causé un préjudice grave à une entreprise publique en raison de carences graves dans les contrôles, d'omissions ou de négligences répétées dans le rôle de direction ou encore inexécution des décisions de justice.

Les sanctions prononcées par la CDBF sont des amendes dont le plancher est compris entre 150 et 300 € et le plafond entre le montant de la rémunération brute annuelle de l'auteur de l'infraction et le double de ce montant.

Par ailleurs, le champ des justiciables est également large puisque peut être attrait devant la CDBF toute personne appartenant au cabinet d'un membre du Gouvernement, tout fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que des groupements des collectivités territoriales, y compris les comptables publics, tout représentant, administrateur ou agent des autres organismes qui sont soumis soit au contrôle de la Cour des comptes, soit au contrôle d'une chambre régionale ou territoriale des comptes ainsi que tous ceux qui exercent, en fait, les fonctions précédemment citées.

Enfin, sauf dans les cas visés par l'article L. 312-2 du code des juridictions financières, les membres du Gouvernement et élus locaux ne sont pas justiciables de la CDBF dans la mesure où, ainsi que l'a rappelé le Conseil constitutionnel (décision n° 2016-599 QPC du 2 décembre 2016), ces autorités sont placées, eu égard à la nature du contrôle auquel elles sont soumises, dans une situation différente de celle des justiciables de la CDBF. Les membres du Gouvernement sont collectivement responsables devant le Parlement et les présidents des exécutifs locaux agissent sous le contrôle de l'organe délibérant de la collectivité ou du groupement au sein duquel ils ont été élus ou sur délégation de cet organe.

1.3 Problème à résoudre, raisons pour lesquelles les moyens existants sont insuffisants et le cas échéant nécessité de procéder à une nouvelle modification des dispositifs existants

En préalable, il est relevé que les insuffisances des dispositifs actuels et la nécessité d'une réforme ont été relevés tant par le Gouvernement dans le cadre du programme « Action publique 2022 » que par la Cour des comptes, laquelle indique dans son rapport d'orientations stratégiques « JF 2025 » que « le dispositif en vigueur concernant la responsabilité personnelle et pécuniaire ne répond plus aux réalités de la gestion publique ».

1.3.1. *Le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables est structurellement inadapté aux évolutions de la gestion publique.*

Il s'agit en effet d'un régime qui repose sur une approche exhaustive et ne répond plus aux enjeux d'une gestion publique moderne.

La réforme opérée par la loi de finances rectificative pour 2011 qui devait restreindre les débits aux seules opérations ayant causé un « préjudice financier » n'a, dans les faits, pas permis de limiter les cas de mise en cause de la responsabilité des comptables aux seules opérations significatives et à enjeux.

Dès lors, la certitude pour les comptables de voir leur responsabilité engagée, en moyenne tous les sept ans, peut se traduire par des comportements prudents contraires à une gestion publique efficace. Ainsi, la mise en cause au premier euro de la responsabilité pécuniaire des comptables sur l'intégralité des créances non recouvrées a pu donner lieu à la production d'un nombre important d'actes de recouvrement superflus, y compris sur des créances dont les chances de recouvrement sont très faibles, telles que celles concernant les entreprises en procédure collective.

En outre, ce régime de responsabilité entraîne un effet d'éviction des ressources humaines et matérielles des postes comptables largement mobilisées sur le contrôle de la régularité formelle des opérations, conformément aux prescriptions jurisprudentielles, au détriment d'une approche fondée sur les enjeux pourtant justifiée par le souci d'une gestion publique efficace et performante.

Par ailleurs, le caractère asymétrique de la responsabilité des différents acteurs ne se comprend plus.

En matière de dépense, la majorité des manquements entraînant la mise en jeu de la responsabilité des comptables procède, en effet, d'un ordonnancement ou mandatement à l'appui de pièces irrégulièrement établies ou visées par l'ordonnateur.

Or, l'impossibilité de faire état de toute circonstance de fait pour limiter la responsabilité personnelle et pécuniaire fait que cette responsabilité « asymétrique » est une source croissante d'incompréhension pour les comptables. Et ce d'autant plus que l'action de ces derniers s'inscrit désormais dans un contexte d'imbrication croissante avec celle des ordonnateurs dans le cadre de la mise en place d'un système d'information et de fonctions partagées (service facturier, centres de gestion financière), de la suppression des contrôles redondants de l'ordonnateur sur l'engagement de la dépense (contrôle allégé en partenariat, contrôle hiérarchisé de la dépense) et corrélativement de l'accroissement des contrôles internes mutualisés.

Enfin, l'actuelle organisation juridictionnelle conduit à une différence de traitement entre comptables : ceux exerçant leurs fonctions pour une collectivité territoriale peuvent interjeter appel des décisions des Chambres régionales ou territoriales des comptes auprès de la Cour des comptes alors que ceux de l'État ou d'un établissement public national dont les comptes sont jugés par cette dernière, peuvent uniquement se pourvoir en cassation devant le Conseil d'État.

1.3.2 *Le régime de responsabilité des ordonnateurs sanctionné par la CDBF demeure trop restreint et souffre de délais de procédure excessifs*

Depuis sa création en 1949, la CDBF a rendu 238 arrêts. Même si la tendance actuelle est à l'augmentation de l'activité, cette dernière reste très réduite : 12 arrêts en 2019, dernier exercice représentatif.

Surtout, les délais de procédure sont particulièrement élevés. Ainsi, le Conseil d'État a pu juger pour la procédure devant la Cour de discipline budgétaire et financière [CE 22 janvier 2007, n° 286292, Forzy] « *qu'en l'absence de difficulté particulière tenant à cette affaire ou de comportement dilatoire de la part du justiciable, la durée de près de quatre ans et demi mise pour y statuer est excessive* ».

En pratique, ces délais importants sont principalement dus au fait que la CDBF dispose de moyens limités. L'effet d'éviction opéré par la responsabilité personnelle et pécuniaire chez les comptables se retrouve ainsi chez les magistrats financiers, dans la mesure où aucun des membres de la CDBF ne l'est de plein exercice.

De même, le ministère public étant exercé par le Procureur général près la Cour des comptes, celui-ci ne peut exercer son rôle qu'autant que ses fonctions principales au Parquet près la Cour des comptes lui en laissent la possibilité. In fine, le temps passé dans les instances de jugement des comptes des comptables obère d'autant celui disponible pour traiter des affaires devant la CDBF.

1.3.3 *Le régime de responsabilité des ordonnateurs sanctionné par la CDBF n'est plus adapté au nouveau cadre budgétaire et comptable en vigueur depuis 2006*

La dualité de juridictions entre la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes, pour le jugement des comptes des comptables publics, et la Cour de discipline budgétaire et financière pour le jugement des ordonnateurs et de l'ensemble des gestionnaires, n'est plus adaptée aux réformes mises en œuvre par l'administration

à compter de 2006 dans le cadre de la loi organique des lois de finances du 1er août 2001 (LOLF), qui a accordé plus d'autonomie aux gestionnaires dans le choix d'affectation de la ressource financière, en échange d'une responsabilité managériale accrue.

En s'inscrivant dans une logique de pilotage par la performance, l'administration publique a réformé et modernisé sa culture, ses modes de fonctionnement et ses méthodes de travail :

- chaque politique publique se voit allouer des crédits, mais aussi des objectifs assortis d'indicateurs pour en évaluer la réalisation. La budgétisation par programme est tournée vers les résultats de l'action publique et non vers les moyens matériels et humains qu'elle met en œuvre ;
- chaque gestionnaire public, du responsable de programme au responsable de service opérationnel sur le terrain, rend compte de ses résultats, à son niveau de responsabilité ;
- les processus budgétaires et comptables ont été rénovés afin de décloisonner les tâches comptables et de gestion. Pour mettre en œuvre ces processus rénovés, un système d'information unique (Chorus) est à présent partagé par tous les acteurs budgétaires et comptables de l'État.

Ces réformes ont notamment permis à ces derniers :

- d'assurer leurs missions dans un environnement et des processus mieux maîtrisés ;
- d'améliorer la qualité et la fiabilité des données budgétaires et comptables ;
- de renforcer et de faciliter les contrôles externes et internes ;
- de maîtriser ou réduire les risques les plus importants.

Le régime juridictionnel de responsabilité doit donc être adapté à ce nouvel environnement afin de pas entraver la prise de risque et la capacité d'initiative des gestionnaires, ne pas paralyser l'action publique ou s'avérer être une source d'insécurité juridique pour les justiciables.

1.4 Objectifs poursuivis par la réforme (présentation de la logique de l'intervention)

La réforme proposée vise à répondre à l'exigence démocratique de responsabilité des gestionnaires publics, ordonnateurs comme comptables, tout en veillant à ne pas paralyser l'action publique.

Elle conduira ainsi à réserver l'office du juge financier aux cas qui le justifient par leur importance, c'est-à-dire aux fautes graves relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens des entités publiques, ayant entraîné un préjudice financier important pour celles-ci. Elle étendra d'ailleurs 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 d'avoir été à l'origine d'un préjudice financier significatif. Elle modernisera enfin certaines infractions déjà réprimées par le code des juridictions financières, tel l'avantage injustifié octroyé à autrui, ainsi que le régime spécifique de la gestion de fait.

La réforme réaffirmera la responsabilité parallèle des administrations et des managers publics de sanctionner à titre disciplinaire ou managérial l'ensemble des fautes commises par leurs agents.

En revanche, elle ne supprimera ni la séparation entre l'ordonnateur et le comptable ni les missions de contrôle qui incombent à ce dernier. Les comptables publics resteront les garants de la régularité des opérations de dépenses et de recettes et de la qualité des comptes publics. Les évolutions du régime de responsabilité permettront ainsi de progresser dans une approche des contrôles plus centrée sur les risques et les enjeux.

Enfin, la responsabilité juridictionnelle rénovée s'exercera devant une juridiction unique, compétente pour l'ensemble des gestionnaires publics actuellement justiciables de la CDBF, ce qui exclut donc les ministres et les élus locaux sauf, comme à l'heure actuelle, en cas de gestion de fait ou dans les cas très précis de l'article L. 312-2 du code des juridictions financières (cf. point 1.2.2). Afin d'améliorer les garanties procédurales des justiciables, la nouvelle juridiction comportera systématiquement un degré d'appel. Elle 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. La juridiction 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, toujours dans un souci de protection de l'ordre public financier et afin de prendre très concrètement en compte les carences constatées des gestionnaires incriminés.

Sanctionner en priorité les fautes ayant un impact financier significatif, et ce quels que soient leurs auteurs, sera de nature à garantir le respect de ce nouvel environnement ainsi qu'une plus grande transparence démocratique ; en effet, cette réforme devra également déboucher sur une plus grande lisibilité institutionnelle pour les citoyens qui ne font actuellement que très rarement la différence entre « ordonnateur » et « comptable » et le régime de responsabilité attaché à chacune de ces fonctions.

2. Options possibles et nécessité de légiférer

2.1 Liste des options possibles

L'option privilégiée consiste en la création d'un système juridictionnel unique, reposant sur une juridiction de premier degré (Cour des comptes), une juridiction d'appel composée de membres de la Cour des comptes, du Conseil d'État et de personnalités qualifiées et pour lequel les pourvois pourront être formés devant le Conseil d'État.

La seconde option consiste à supprimer tout régime de responsabilité juridictionnelle spécifique au profit de l'exercice d'une responsabilité managériale complétée par les responsabilités disciplinaire et pénale de droit commun.

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

La première option présente l'avantage de la lisibilité (un seul régime pour tous les acteurs, pas de remise gracieuse des sanctions) et de la cohérence avec l'ensemble des règles gouvernant la gestion publique (ciblage des contrôles sur les opérations à enjeux et des sanctions sur les fautes graves). Elle nécessitera une réforme organisationnelle importante des juridictions financières.

La seconde option présente l'avantage de pouvoir être rapidement mise en œuvre. Elle ne répond toutefois pas aux principes démocratiques de responsabilité spécifique des gestionnaires publics posés par l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

L'option proposée est celle qui garantit à la fois une meilleure protection de l'ordre public financier (par une concentration des moyens juridictionnels sur les affaires nécessitant des sanctions), des droits des justiciables (par l'instauration systématique d'un double degré de juridiction) et des impératifs de la gestion publique moderne (par l'absence d'effet induit paralysant l'action des gestionnaires).

3. Dispositif juridique

3.1 Rattachement au domaine de la loi de finances

Le *f* du 7° du II de l'article 34 de la LOLF précise que la loi de finances peut « comporter toute disposition relative à la comptabilité de l'État et au régime de la responsabilité pécuniaire des agents des services publics ». Ainsi, le régime actuel de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics a été adopté et modifié par des dispositions présentes en lois de finances (article 60 modifié de la loi de finances n°63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963).

Dans la mesure où la réforme proposée vise à unifier le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics et le régime de responsabilité des ordonnateurs, il entre dans le champ du *f* du 7° du II de l'article 34 de la LOLF, dans la mesure où ces deux régimes formeront les éléments indissociables d'un dispositif d'ensemble.

Avant la LOLF, des modifications substantielles du régime tendant à sanctionner les fautes de gestion commises par les agents des services publics étaient intervenues par le biais des lois de finances (loi n° 63-778 du 31 juillet 1963 rectificative pour 1963). À cet égard, l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances considérait déjà que les dispositions législatives destinées à imposer aux agents des services publics des responsabilités pécuniaires relevaient du domaine des lois de finances.

Par ailleurs, si une loi d'habilitation ne peut prévoir l'intervention d'ordonnances dans les domaines réservés par la Constitution à la loi organique, aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale, l'article 38 de la Constitution autorise le Parlement à déléguer au Gouvernement toute autre matière relevant de la loi. Ainsi, dans une loi de finances, le Parlement peut déléguer au Gouvernement des dispositions relevant du domaine partagé entre la loi de finances et la loi ordinaire. (2019-796 DC, 27 décembre 2019, paragr. 106 et 107, JORF n° 0302 du 29 décembre 2019, texte n° 3).

3.2 Liste des dispositions (législatives et réglementaires) à créer, à modifier ou à abroger

La réforme impliquera principalement une réécriture large de l'ensemble des dispositions du code des juridictions financières relatives aux missions juridictionnelles de la Cour des comptes, de la Cour de discipline budgétaire et financière et des Chambres régionales et territoriales des comptes.

Par ailleurs, la suppression du régime de la responsabilité personnelle et pécuniaire nécessitera la suppression ou la modification de plusieurs dispositions.

Dispositions à supprimer :

- article 60 modifié de la loi de finances n°63-156 du 23 février 1963,
- article 21 de la loi de finances rectificative n°69-1160 du 24 décembre 1969,
- articles 429 à 436 de l'annexe III du code général des impôts,
- décret n°64-685 du 2 juillet 1964 relatif à la constitution et à la libération du cautionnement exigé des comptables publics.
- décret n°2008-227 du 5 mars 2008 relatif à la responsabilité personnelle et pécuniaire des régisseurs,
- décret n°2009-228 du 5 mars 2008 relatif à la constatation et à l'apurement des débits des comptables publics et assimilés,
- décret n°2012-1386 du 10 décembre 2012 portant application du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi de finances pour 1963,
- arrêté du 22 octobre 2008 portant application de l'article 15 du décret n°2008-228 du 5 mars 2008 relatif à la constatation et à l'apurement des débits des comptables publics et assimilés et du décret n°2008-227 du 5 mars 2008 relatif à la responsabilité personnelle et pécuniaire des régisseurs,
- arrêté du 6 juillet 2009 portant application de l'article 8 du décret n°2008-227 du 5 mars 2008 relatif à la responsabilité personnelle et pécuniaire des régisseurs,
- arrêté du 12 février 2015 portant déconcentration des actes relatifs à la constatation et à l'apurement des débits des comptables publics et des régisseurs.

Dispositions à modifier :

- articles L1617-2, L1617-3, R1617-4 à R1617-5-2 du code général des collectivités territoriales,
- article L6145-8 du code de la santé publique,
- article L315-16 du code de l'action sociale et des familles,
- décret n°2007-1276 du 27 août 2007 relatif aux comptables commis d'office pour la reddition des comptes des comptables publics et assimilés,
- décret n°2007-1277 du 27 août 2007 relatif à la rétribution des comptables commis d'office pour la reddition des comptes des comptables publics et assimilés,
- décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable public et notamment ses articles 17, 21, 38, 52, 136, 150, 95 et 199,
- décret n°2019-798 du 26 juillet 2019 relatif aux régies de recettes et d'avances des organismes publics,
- arrêté du 11 avril 2018 relatif à l'organisation du service des comptables publics.

3.3 Articulation avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration (traités, droit dérivé, jurisprudence, aides d'État)

Le régime cible comporte pour les justiciables des garanties supérieures au système actuel (présence systématique d'un double degré de juridiction) et qui respectent les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

3.4 Modalités d'application dans le temps (mesures transitoires éventuelles) et sur le territoire (justification, le cas échéant, des adaptations proposées et de l'absence d'application de la disposition à certaines collectivités d'outre-mer)

Modalités d'application dans les départements et régions d'outre-mer :

Guadeloupe	Application de plein droit
Guyane	Application de plein droit
Martinique	Application de plein droit
Réunion	Application de plein droit
Mayotte	Application de plein droit

Application éventuelle dans les collectivités d'outre-mer :

Saint-Barthélemy	OUI
Saint-Martin	OUI
Saint-Pierre-et-Miquelon	OUI
Wallis et Futuna	OUI
Polynésie française	OUI
Nouvelle-Calédonie	OUI
Terres australes et antarctiques françaises	OUI

4. Impact de la disposition envisagée**4.1 Évaluation des conséquences pour chaque catégorie de personnes physiques et morales intéressées****4.1.1 Incidences micro et/ou macro-économiques (impact sur la croissance, la compétitivité, la concurrence, modification des comportements...)**

Un des objectifs de la réforme est de supprimer les modalités de mise en cause de leur responsabilité personnelle et pécuniaire amenant les comptables publics à consacrer des moyens et un temps disproportionnés à des contrôles purement formels, au détriment de la performance. Un effet induit en sera une accélération des opérations financières publiques et un recentrage de l'action sur les opérations à enjeux.

Par ailleurs, la fin de l'actuelle procédure de jugement des comptes conduira à alléger les tâches des services. Il n'y aura par exemple plus nécessité de déposer trimestriellement auprès du juge des comptes l'ensemble des pièces justificatives de dépense qui resteront bien entendu à la disposition de celui-ci en cas d'ouverture d'une procédure juridictionnelle. De plus, la suppression de la mise en jeu juridictionnelle de la responsabilité pécuniaire et personnelle des comptables s'accompagnera de la fin du régime du débet administratif et des lourdes tâches y afférentes tel l'examen annuel de l'ensemble des restes à recouvrer des comptables secondaires en charge du recouvrement.

Les conséquences de la réforme sur la charge des juridictions sont en revanche plus délicates à évaluer de manière précise. A l'heure actuelle, la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes rendent annuellement environ 350 à 400 arrêts de débet. Cette activité disparaîtra, permettant au juge et au parquet de la Cour des comptes de réallouer leurs moyens et de concentrer leur action sur les faits graves et ayant un enjeu financier significatif. Il n'est en revanche pas possible de donner une estimation fiable du nombre de cas qui seront soumis à la nouvelle juridiction de première instance, car si le champ des justiciables n'évolue pas, le régime d'infraction est, pour une large partie, intégralement nouveau. Il en est donc de même pour la juridiction d'appel et pour le juge de cassation. L'ouverture de l'appel à l'ensemble des justiciables, alors qu'il était limité aux seuls comptables locaux, est certes de nature à augmenter le volume d'appels interjetés mais sur un nombre de jugements de première instance moins élevé que ceux actuellement rendus par la Cour des comptes, les chambres régionales et territoriales des comptes et la Cour de discipline budgétaire et financière réunies.

4.1.2. Coûts et bénéfices financiers pour chaque catégorie de personnes physiques et morales concernée

Non mesurable.

4.1.3. Impact en matière d'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.1.4 Impact sur la stratégie d'ensemble relative aux personnes en situation de handicap (domaines, moyens à prévoir pour leur mise en œuvre...)

Sans objet.

4.1.5. Incidences sociales (impact sur l'emploi et le marché du travail en particulier)

Sans objet

4.1.6 Incidences environnementales

Sans objet

4.1.7. Impact sur la jeunesse

Sans objet.

4.2 Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

4.2.1 Incidences budgétaires (coûts/économies nets de la mesure proposée)

Négligeables.

4.2.2 Incidences sur l'emploi public et la charge administrative

Si elles ne sont pas chiffrables *ex ante*, ces incidences apparaissent neutres en volume. Une partie du travail des comptables sera réorienté vers des tâches moins formelles et plus orientées vers la performance et l'efficacité.

4.3 Description synthétique de la méthode d'évaluation utilisée

Sans objet.

5. Consultations menées

5.1 Consultations obligatoires (collectivités d'outre-mer, commissions administratives...)

Sans objet

5.2 Consultations facultatives

Cour des comptes

6. Mise en œuvre de la disposition

6.1. Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

La réforme impliquera principalement une réécriture large de l'ensemble des dispositions réglementaires du code des juridictions financières relatives aux missions juridictionnelles de la Cour des comptes, de la Cour de discipline budgétaire et financière et des Chambres régionales et territoriales des comptes.

6.2. Le cas échéant, moyens autres que budgétaires et juridiques nécessaires à la mise en place du dispositif proposé (formalités administratives, évolution de l'organisation administrative...)

L'organisation administrative des juridictions financières sera amenée à évoluer afin de permettre la mise en place du nouveau régime.

6.3. Modalités de suivi de la disposition (durée d'application, évaluation)

Le nouveau régime de responsabilité s'appliquera, au plus tard, aux faits commis à compter du 1er janvier 2023.

[1] Comité interministériel de la transformation publique, 29 octobre 2018, Notre stratégie pour la transformation de l'action publique, p. 18