

Groupe de travail DGFIP du 4 janvier 2022 « Nouveau régime de Responsabilité des Gestionnaires Publics »



La réunion était présidée par Guillaume Robert, chef du service des Collectivités Locales (CL) assisté de Bastien Llorca, chef du service de la Fonction Financière et Comptable de l'État (2FCE), et de Emmanuelle Chouvelon en charge de la « Mission Responsabilité, Doctrine et Contrôle Interne Comptables ».

Les documents supports étaient constitués par une fiche de présentation du « *Nouveau régime de Responsabilité des Gestionnaires Publics* » ainsi que par le texte de l'article 41 « *Habilitation à modifier par ordonnance le régime de responsabilité des gestionnaires publics* » inclus dans le projet de Loi de Finances pour 2022 qui a été soumis au vote du Parlement.

L'ensemble des organisations syndicales ont regretté la hâte dans laquelle cette réunion a été organisée. Elles ont manifesté leur désapprobation quant à l'absence de concertation préalable qui a présidé lors de la phase préparatoire de cette réforme.

1/ L'origine et le rappel des principes de la réforme

La réforme est issue du programme « *Action Publique 2022* » sur le volet relatif à l'accroissement des marges de manœuvre et de la responsabilité des gestionnaires publics.

Mis en cause par les conclusions du rapport Bassère-Pacaud publié en décembre 2020, le régime de Responsabilité Pécuniaire et Personnelle (RPP), ne répondait plus aux nouveaux impératifs de l'organisation financière de l'État : déconcentrer la gestion budgétaire, proportionner les contrôles aux enjeux...

Une rénovation profonde du régime de responsabilité des gestionnaires publics s'imposait, selon ses initiateurs, tout en maintenant le principe de la séparation de l'ordonnateur et du comptable. Les règles de bases de la gestion publique demeurent inchangées.

En revanche, la responsabilité pécuniaire et personnelle - RPP - disparaît à compter de 2023. Elle sera remplacée par un nouveau régime unifié de responsabilité financière des gestionnaires publics (RGP). Il concernera donc aussi bien l'ordonnateur que le comptable public.

Les travaux conjoints engagés par le Conseil d'État (CE), la Cour des Comptes et l'administration ont défini les caractéristiques du nouveau régime de responsabilité contenus dans le projet d'ordonnance constitué par l'article 41 du PLF 2022 :

=> Un volet juridictionnel de sanctions

Il vise la sanction des « *fautes graves* » relevées dans l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens des collectivités publiques. Cette faute grave doit emporter un « *préjudice financier significatif* » qui est donc un critère supplémentaire cumulatif pour mettre en œuvre la procédure de sanction.

Une organisation juridictionnelle sera créée à ce titre, qui comportera trois niveaux :

- une chambre de 1^{ère} instance au sein de la Cour des Comptes ;
- une chambre d'appel financière (membres de la Cour des comptes, du CE et des personnalités qualifiées) ;
- le Conseil d'État sera le juge de cassation.

La procédure d'appel est suspensive.

Les sanctions juridictionnelles seront constituées par des amendes dont le montant maximum sera plafonné à six mois de rémunération du gestionnaire public justiciable.

Les amendes, « *non assurables et non rémissibles* » pourront également être assorties d'interdiction d'exercer. La fiche de présentation indique que **la durée maximale d'interdiction sera de 2 ans**, ce qui est une première précision apportée au texte.

=> Un volet « responsabilité managériale »

Parallèlement, et pour répondre à l'une des demandes du rapport Bassère, la responsabilité managériale est susceptible d'être mise en jeu, de manière alternative.

Sous quelle forme et avec quelle articulation avec le dispositif juridictionnel ? Des interrogations demeurent.

Il semble néanmoins s'agir d'une démarche de responsabilisation s'appuyant sur une graduation des faits. Lorsque la faute ne justifie pas d'être portée devant l'instance juridictionnelle, elle peut néanmoins faire l'objet d'une décision administrative, en premier lieu au niveau du directeur local, avec de possibles conséquences à l'endroit de son auteur.

2/ Les réponses apportées au cours du groupe de travail

Monsieur Robert et ses responsables ont apporté un certain nombre de réponses précises à des interrogations que nous avons intégrées dans notre déclaration liminaire – à lire à la suite du présent compte rendu.

=> **le responsable de la faute grave** : le responsable ou l'auteur, c'est celui qui commet personnellement la faute. Cette faute peut être constitutive d'une fraude – exemple : attribution de primes discrétionnaires sans motif et sans justificatifs - ou de la volonté de « *tordre les règles* ».

L'auteur recherché n'est donc pas forcément le comptable, ou l'ordonnateur, du fait de son positionnement. Ce ne sera pas non plus le simple exécutant qui applique l'ordre qui lui a été donné, si celui-ci présente les apparences de la régularité. **C'est celui qui a décidé de l'opération**, et qui a éventuellement tiré avantage ou bénéfice, de manière directe ou indirecte, y compris pour compte d'autrui.

On peut donc en déduire, même si Monsieur Robert s'est bien gardé de donner une illustration précise, que c'est le décisionnaire dans la chaîne de commandement, y compris par délégation, qui sera mis en cause si l'ordre donné, ou l'exécution directe, constitue une « *faute grave* » ayant pour conséquence un « *préjudice financier significatif* », et non pas le responsable « *en titre* » comme dans le régime de RPP actuel.

C'est la notion d'acte et non pas de « *rétablissement des comptes* » qui sous-tend le nouveau régime de responsabilité. La notion de faute grave repose déjà sur des principes jurisprudentiels. Elle pourrait être étendue aux cas de « *répétitions de négligences caractérisées* » qui occasionneraient des préjudices financiers importants.

=> sur la notion de préjudice financier significatif : celui-ci n'est pas chiffré et chiffrable car il dépend de la taille de la collectivité publique affectée par la décision fautive.

En revanche, est avancée la notion suivante, pouvant caractériser le critère juridique : lorsque le préjudice financier occasionné est susceptible de « *modifier les grands équilibres des comptes ou du budget d'une collectivité* »... Cette notion demeure générale mais elle emporte un principe de proportionnalité par rapport à la taille de la collectivité et des éventuelles conséquences subies.

=> sur le quantum de la sanction financière juridictionnelle : le texte du projet d'ordonnance prévoit une sanction pécuniaire « *amende... dont le montant sera fixé en fonction de la rémunération des agents concernés et plafonné au plus à 6 mois de rémunération.* ».

La réponse apportée sur la notion de rémunération est sans équivoque : **il s'agit de la rémunération indiciaire brute hors prime.**

=> sur la notion de plafonnement : lorsqu'une faute est commise, même étalée sur plusieurs années, **l'amende ne s'applique qu'une seule fois.** Il n'y aura pas de cumul des fautes et des amendes. Le plafond s'applique de manière commune.

=> le champ respectif procédure pénale / procédure juridictionnelle : selon l'un des principes généraux du droit, l'action pénale aura toujours la prééminence en cas de chevauchement de compétence dans la qualification des faits. L'une des procédures est exclusive de l'autre.

=> sur la prise en charge du préjudice financier : au-delà de l'amende, éventuellement infligée, la réparation du préjudice financier occasionné à la collectivité n'incombera pas au mis en cause. Il n'y aura plus de mise en débits et de remises.

C'est la collectivité qui a subi le préjudice financier induit par la « *faute grave* » qui en assumera les conséquences.

Seule exception : si un comptable public de la DGFIP est l'auteur des faits, l'État en assumera les conséquences financières en lieu et place de la collectivité victime de l'opération fautive.

3/ Les interrogations subsistantes

=> sur la responsabilité managériale

Comme évoqué ci-avant, les auteurs du texte veulent mettre en place un dispositif de responsabilisation ne reposant pas sur le seul volet juridictionnel qui n'est censé concerner qu'un nombre limité d'affaires.

La notion de graduation des fautes a été évoquée mais sans que l'on perçoive encore bien ses contours et ses conséquences.

Nul doute toutefois que, dans les cas les plus sérieux, ce principe autorisera l'administration à « débarquer » le comptable public qui serait particulièrement considéré en faute, ne faisant pas correctement son travail du fait d'erreurs répétées ou n'effectuant pas les diligences requises, et notamment le contrôle interne...

=> **sur la protection fonctionnelle et l'assurabilité**

Toujours selon un principe général du droit, celle-ci serait applicable de droit au fonctionnaire, sauf faute personnelle commise. Cette affirmation relève d'une analyse juridique mais n'est pas reprise dans les textes du projet.

En revanche, ceux-ci excluent expressément l'assurabilité des sanctions et leur rémissibilité.

Demeure donc une grande incertitude quant à la prise en charge des frais de défense inhérents à une procédure juridictionnelle en responsabilité susceptible de déboucher sur une amende et une interdiction d'exercer.

À défaut de l'État, cette couverture juridique sera-t-elle proposée par les organismes d'assurance de type AMF ou GMF ?

*
* *

Monsieur Robert a indiqué que le projet de texte n'était pas encore stabilisé et que les derniers arbitrages n'avaient pas encore été opérés. Il a d'ailleurs précisé que l'ensemble des éléments présentés lors de la réunion constituaient la vision défendue par la DGFIP et que sur certains points, elle divergeait de celle de la Cour des Comptes.

Un comité interministériel, présidé par le Premier ministre, doit se réunir le 15 janvier. C'est lui qui tranchera entre les versions du texte proposées par la DGFIP et la Cour des Comptes. Une fois ces ajustements réalisés, le projet d'ordonnance sera transmis au Conseil d'État à la fin du mois de janvier.

Dans ces conditions, les syndicats ont souhaité l'organisation d'une nouvelle réunion dès que les derniers arbitrages auront été rendus pour lever les dernières interrogations.

In fine, Monsieur Robert a indiqué que le contrôle interne, les indicateurs, les remontées d'information étaient au cœur des travaux des groupes de travail internes à la DGFIP.

Nous espérons également en savoir plus sur les premières conclusions de ces travaux pour une parfaite information à destination de tous les personnels concernés.

-=-=-=-=-

**La CGC Finances Publiques vous informe, sans polémiques
inutiles mais sans compromis.**

Consultez toutes nos informations sur le site :
www.cgc-dgfip.info



Groupe de travail du 4 janvier 2022
« Nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics »
Déclaration liminaire

Avant de commencer, nous souhaitons à tous les participants une bonne année 2022 et surtout une bonne santé. Nous formulerons simplement le vœu que nos échanges dans le cadre du dialogue social soit constructif, dans un esprit d'écoute et de respect mutuel.

Vous nous réunissez ce jour pour faire un point sur la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics. Nous regrettons que nous n'ayons pas pu avoir cet échange plus tôt. En effet, le nouveau régime est inscrit dans la loi de Finances pour 2022 et la rédaction de l'ordonnance est bien avancée sur des principes déjà bien établis.

Nous, et nos collègues comptables dans les services, sommes d'accord pour dire que le système de la RPP devaient évoluer.

Cependant, les documents qui circulent suscitent des inquiétudes et des interrogations que les premières réponses données par l'administration ne lèvent pas complètement.

Nous allons revenir sur certaines d'entre elles.

La faute grave et le préjudice significatif

L'administration semble avoir fait le choix de ne pas définir ce qu'est une faute grave, laissant la définition des contours de cette notion à la jurisprudence.

Cette position est porteuse d'inquiétudes pour les comptables qui se demandent à quelle sauce ils seront jugés. L'administration a beau être rassurante en donnant des exemples de jurisprudence, il n'empêche que par définition la jurisprudence peut évoluer et durcir les conditions d'exercice de la mission.

Par ailleurs, quelle garantie pouvez-vous apporter sur la notion d'enjeu financier important, celui-ci pouvant varier en fonction de la taille de la collectivité ou de l'établissement public?

Les sanctions

Quelle est la portée exacte de l'amende juridictionnelle : qu'emporte la notion de salaire ? Le traitement indiciaire ? L'indemnitaire qui y est attaché ?

Que se passe-t-il si un comptable est condamné à plusieurs amendes la même année au regard du plafond des 6 mois ? Existe-t-il un plafond d'amendes sur une l'année ou le cumul des amendes est possible ?

Quid des conséquences au plan civil du préjudice financier, en cas de condamnation à l'amende juridictionnelle ?

La fin de l'assurance et du cautionnement et la défense des mis en cause

Comment les comptables pourront-ils se protéger contre le risque d'être sanctionné d'une amende.

Il nous semble qu'il faut garder la possibilité d'une assurance contre ce risque, à tout le moins une assurance couvrant les frais de procédure et d'avocat.

Les comptables mis en cause pourront-ils bénéficier de la protection fonctionnelle ?

En effet, les frais de justice à engager seront sans doute élevés pour un comptable qui voudra se défendre devant la nouvelle instance juridictionnelle. Qui devra payer ?

La responsabilité

Jusqu'où descend la responsabilité notamment en cas de délégation de signature ? On descend sur celui qui a signé ou sur celui qui a la responsabilité première ? Cette question est centrale car il en découle la notion de confiance qui doit exister dans la chaîne hiérarchique.

Comment sera appréciée la responsabilité managériale ? La question se pose entre le directeur et ses comptables.

Ce volet ne fait l'objet d'aucun développement de la part de l'administration. C'est pourtant un sujet d'inquiétude très importants des comptables publics.

Cette réforme suscite de nombreuses questions lorsque l'on souhaite rentrer plus précisément dans le détail des principes posés par le projet de l'article 41 du PLF pour 2022. Nous attendons de vos réponses que nombre de ces interrogations soient levées.