



## **COLLOQUE SUR LA RESPONSABILITÉ DES GESTIONNAIRES PUBLICS : CONCLUSION DE LA PREMIERE TABLE RONDE**

18 octobre 2019  
Grand'chambre

Discours de Catherine Hirsch de Kersauson,  
Procureure générale près la Cour des comptes

Mesdames et Messieurs, chers collègues,

Je m'associe aux mots de bienvenue et aux remerciements que vous a adressés le Premier président.

À écouter les intervenants de la 1<sup>ère</sup> table ronde, Isabelle Falque-Pierrotin, Thomas Cazenave, tout particulièrement, nos concitoyens ont le sentiment que l'argent public n'est pas utilisé de la façon la plus efficiente, qu'il y a du gaspillage voire des mauvaises gestions et que les responsables ne sont pas sanctionnés.

Nos concitoyens nous l'ont dit lors du Grand Débat national ; ils nous le disent à travers les médias, reflet de notre corps social ; ils nous l'ont dit directement lorsque nous les avons accueillis à la Cour lors des Journées du Patrimoine. Et à cet égard, ils attendent beaucoup de nous ! Certes, ils apprécient que les juridictions financières dénoncent les errements de l'administration dans leurs rapports publics ; mais ils nous disent aussi que cela ne suffit pas. Ils attendent une sanction des fautes, et pas seulement la réparation des errements, dont les effets sont trop limités, ou la promesse de remédier aux dysfonctionnements constatés. Et ils souhaitent que puissent être sanctionnées non seulement les infractions aux règles mais aussi, question sans doute plus délicate à apprécier mais néanmoins incontournable, les fautes de gestion.

J'entends bien sûr les inquiétudes sur les freins à la prise de risque que pourrait engendrer un régime de responsabilité mal calibré, inadapté à l'univers complexe dans lequel évoluent les gestionnaires publics et qui plaident pour une responsabilité managériale. Je partage l'opinion exprimée par le Président Briet qui a rappelé que cette responsabilité managériale ne peut se développer qu'à la condition que les objectifs fixés aux gestionnaires aient été clairement définis et qu'ils aient eu les moyens de les mettre en œuvre. Mais il faut bien l'avouer, d'une part nous sommes rarement dans cette situation idéale et d'autre part cette responsabilité managériale ne peut être exclusive d'une responsabilité de nature juridictionnelle. Je tiens d'ailleurs à rappeler que la mise en jeu de la responsabilité des gestionnaires publics n'occupe pas l'essentiel des moyens des juridictions financières. Les contrôles de la Cour et des CRC débouchent en effet sur des diagnostics étayés des forces et des faiblesses, des résultats obtenus par rapport aux objectifs poursuivis, et sur des recommandations qui doivent accompagner les projets de réforme des administrations qu'elles soient de l'État ou des collectivités territoriales.



Mais vous comprendrez qu'en tant que Procureure générale, je concentre mon propos sur les régimes de responsabilité des comptables et des ordonnateurs qui, il faut le reconnaître, sont datés et dont les effets sont trop limités. Vous ne serez pas surpris ; mon propos rejoindra celui du Premier président, en ouverture de ce colloque.

S'agissant tout d'abord des comptables publics, dont la responsabilité personnelle et pécuniaire peut être mise en jeu devant le juge des comptes, je dirai sans détours que le système actuel me semble à bout de souffle et ce, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, en introduisant, aux côtés d'un régime historique de réparation consistant à redresser la ligne de compte, un régime de sanction applicable aux manquements sans préjudice, la réforme de 2011 n'a pas rénové en profondeur le système antérieur. Elle a même abouti, paradoxalement, au fait que les débits pouvant faire l'objet d'une décision ministérielle de remise gracieuse totale dans certains cas, les manquements sans préjudice peuvent être en définitive plus lourdement sanctionnés que les manquements ayant causé un préjudice.

En deuxième lieu, le champ des contrôles exercés par les comptables, que ce soit le type ou le nombre de ces contrôles, a connu une contraction depuis le début des années 2000. L'exemple le plus topique concerne la commande publique. Le carcan dans lequel le comptable public se trouve aujourd'hui enfermé conduit parfois à des situations ubuesques, puisqu'il est dans l'obligation de rejeter le paiement de certaines dépenses lorsque des obligations formelles ne sont pas remplies alors que souvent il ne pourra s'opposer au paiement de dépenses manifestement illégales.

En troisième lieu, le système est très déséquilibré au détriment des comptables puisque le juge des comptes recherche plus systématiquement leur responsabilité que celle des ordonnateurs, notamment en matière indemnitaire. Ainsi en 2018, la Cour et les chambres régionales et territoriales des comptes ont rendu 494 jugements et arrêts... à mettre en regard des 9 arrêts rendus par la CDBF.

Enfin, il faut bien admettre que le système actuel qui consiste à « juger les comptes » et non les comptables est une construction juridique certes intellectuellement subtile mais devenue illisible et bien difficile à expliquer et à justifier.

J'en viens maintenant à la responsabilité des ordonnateurs. La loi du 25 septembre 1948 avait pour objet, je cite son intitulé exact, de « sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'Etat et de diverses collectivités ». Elle institue à cet effet une Cour de discipline budgétaire, qui deviendra Cour de discipline budgétaire et financière en 1963.

Si la Cour et son juge de cassation ont développé, depuis 60 ans, une jurisprudence, fondée principalement sur l'article L. 313-4 du CJF que le doyen Vedel qualifiait de « création révolutionnaire en un sens » et qui a permis de traiter nombre des irrégularités qui peuvent se rencontrer dans la gestion publique et de répondre à de nombreuses questions juridiques, le bilan de l'activité de la CDBF présente toutefois de sérieuses limites.

Ainsi, depuis 15 ans, la CDBF a rendu entre 3 et 9 arrêts par an. Quant au montant moyen des amendes, il s'établit à 1800 euros, chiffre qui monte cependant à 3 100 euros si on y inclut les amendes prononcées dans l'affaire Altus Finance. Cette situation, il faut bien le dire, peut décourager les rapporteurs des juridictions financières d'identifier au cours de leurs contrôles, des faits susceptibles de constituer des infractions passibles de la CDBF.

Cette situation tient notamment au fait que le champ des justiciables de la CDBF est limité.



Les élus locaux en sont ainsi toujours exclus, sauf dans trois cas : lorsqu'ils ont pris un ordre de réquisition, lorsqu'ils n'ont pas assuré l'exécution d'une décision de justice et enfin, lorsqu'ils exercent des fonctions qui ne constituent pas l'accessoire obligé de leur mandat d'élu.

Le fait qu'ils ne sont pas justiciables de la CDBF explique sans doute en grande partie l'augmentation des transmissions des juridictions financières au juge pénal qui sont passées de 28 en 2012 à 97 en 2018. Sur ces 97 dossiers, 9 émanaient de la Cour des comptes et 88 des chambres régionales des comptes, la transmission au juge pénal étant le seul moyen de donner suite à des constats mettant en cause des élus locaux, notamment dans des affaires susceptibles de constituer des délits de favoritisme, qui représentent 30% des dossiers transmis. Ainsi, bien loin de constituer une protection des élus, leur exclusion du périmètre des justiciables de la CDBF conduit à les déférer plus fréquemment au pénal. Marie-Anne Levêque a souligné à cet égard la faible portée dissuasive du régime de responsabilité financière par rapport au risque pénal.

En définitive, il faut donc constater que les insuffisances de notre système de responsabilité des gestionnaires publics, ordonnateurs et comptables, justifient une réforme d'ensemble.

J'ai déjà eu l'occasion de le dire, je considère que cette réforme d'envergure doit cependant reposer sur le maintien du principe de la séparation entre ordonnateurs et comptables qui constitue à mes yeux un garde-fou dont nous ne pouvons-nous passer. Certains diront que d'autres systèmes de contrôle interne peuvent jouer ce rôle ; je ne le crois pas. Le fait que le comptable public ne soit pas placé sous la responsabilité hiérarchique de l'ordonnateur et qu'il puisse bloquer un paiement constituent une protection dont la justification ne me paraît pas contestable.

Pour autant, le reste de notre édifice de responsabilité des gestionnaires publics doit être repensé.

S'agissant des comptables, deux voies sont possibles : le maintien du système historique de réparation ou le choix, clairement affirmé cette fois, d'un système de sanction. Vous l'aurez compris, ma préférence va plutôt à cette seconde branche de l'alternative. Elle a le mérite de la clarté, de l'efficacité et l'équité. Elle est claire parce qu'il s'agit bien de sanctionner un comptable qui aurait manqué à ses obligations, et non de « juger des comptes » ; elle est efficace car elle permet de mettre fin au système actuel dit de « justice retenue » qui se traduit par la remise gracieuse systématique des débits ; elle est équitable car elle permet de tenir compte des responsabilités respectives de l'ordonnateur et du comptable, ce qui n'est pas possible aujourd'hui. Ainsi, ce système donnerait au juge un pouvoir d'appréciation et lui permettrait de tenir compte des circonstances, en atténuation ou en aggravation de la responsabilité.

S'agissant maintenant des ordonnateurs, les pistes ont été, me semble-t-il, largement tracées dans le projet de loi de 2009 initié par le Premier président Philippe Seguin. Elles touchent aux infractions et aux justiciables.

Les infractions pourraient être complétées qu'il s'agisse du délit de favoritisme non intentionnel, de l'avantage injustifié procuré à soi-même, ou de la faute de gestion. Sur ce sujet, il serait utile de préciser cette infraction afin de mieux appréhender les décisions en environnement complexe et de rassurer les gestionnaires publics sur le fait que la Cour a vocation à sanctionner les dérives manifestes – les fautes – et non les simples erreurs de gestion. L'exemple de l'ONP présenté par Raoul Briet, montre à mon sens la nécessité de



cette définition de la faute de gestion. La CDBF parvient à la traiter pour des établissements publics (ANPE par exemple), mais très difficilement s'agissant de l'État.

Il conviendrait également d'étendre le champ des justiciables et d'y inclure les ordonnateurs locaux. Je n'ignore pas les réticences très fortes qui rendent cette perspective difficilement envisageable dans le contexte actuel. Pour autant, cette question devra être traitée et il existe peut-être d'autres pistes à explorer. Le projet de loi présenté en 2009 prévoyait ainsi que les élus locaux puissent être attraités lorsqu'à la suite de contrôles budgétaires réalisés par une CRC, ils n'avaient pas pris les mesures nécessaires au redressement des comptes de leur collectivité.

Une autre piste, plus novatrice, pourrait être de dissocier la fonction d'ordonnateur de celle de président d'un exécutif local. Il s'agirait donc de considérer que l'élu n'est pas l'ordonnateur de sa collectivité, et que cette responsabilité doit être confiée à un agent certes placé sous son autorité mais néanmoins susceptible d'engager sa responsabilité.

Dans l'immédiat, et sans attendre une réforme législative, je crois que nous ne pouvons pas rester sans réaction face au constat que je viens de dresser. C'est pourquoi il me paraît indispensable, grâce aux efforts conjugués du siège et du parquet des juridictions financières, et avec le soutien de nos collègues du conseil d'Etat qui y siègent, de redynamiser sans attendre, à droit constant, la CDBF. Il s'agirait tout à la fois d'augmenter le nombre des saisines, d'accélérer le traitement des affaires et de renforcer la qualité des instructions. Il conviendrait donc de mettre l'accent sur la sensibilisation et la formation des rapporteurs de la Cour et des chambres régionales des comptes au stade du déféré. Il faudrait sans doute aussi y consacrer quelques moyens et développer les outils d'aide au contrôle. Il serait enfin nécessaire de mieux communiquer sur les arrêts rendus et les sanctions prononcées, de faire la pédagogie de la jurisprudence de la Cour, car, pour vraiment valoriser cette procédure, il faudra d'abord en démontrer l'efficacité.

Telles sont les quelques réflexions que je souhaite livrer à la sagacité des intervenants de la deuxième table ronde.

Je vous remercie de votre écoute.