

2039

Un nouvel acte vers la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics

Mathilde KERNÉIS-CARDINET,

docteur en droit,
chercheur associé CUREJ, université de Rouen

La loi de finances pour 2022 habilite le Gouvernement à réformer par voie d'ordonnance le régime de responsabilité des gestionnaires publics. Les comptables publics et les autres gestionnaires seraient soumis à un régime répressif unifié et une structure juridictionnelle spécifique leur serait dédiée.

1 - Voici une réforme qui viendrait sonner le glas de la responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) du comptable public dans sa forme restitutive. Alors que ce régime de responsabilité prévu par la loi de finances pour 1963¹ a déjà fait l'objet d'une importante refonte en 2011 à travers la loi de finances rectificative du 28 décembre 2011², la loi de finances pour 2022³ vient amorcer, 10 ans plus tard, la revue du dispositif dans son entier.

Le régime de 2011 est fondé sur la distinction entre les manquements aux règles de la comptabilité publique ayant ou non causé un préjudice financier à l'organisme, chacune des deux hypothèses relevant d'un mode de sanction différent. Pour les manquements ayant entraîné un préjudice, le comptable doit remettre les sommes correspondantes sur ses deniers propres ; pour les manquements n'ayant pas conduit à un préjudice, le juge peut le condamner au paiement d'une somme, laquelle dépend des circonstances de l'espèce et est plafonnée en fonction de la catégorie et de la nature du poste comptable. Ce régime à deux branches n'a cependant pas été mis en œuvre par les juridictions financières comme l'attendait le législateur. Le Conseil d'État a dû rappeler à l'ordre à plusieurs reprises le juge des comptes, articulant spécifiquement des « *modes d'emploi* »⁴ et allant jusqu'à trancher de façon lapidaire certains cas par une interprétation téléologique des textes⁵.

Outre une application parfois critiquable, le régime de la responsabilité personnelle et pécuniaire est aujourd'hui perçu comme ne répondant plus aux préoccupations d'efficacité de l'action publique, notamment par l'exhaustivité des contrôles qu'il sous-tend. Il fait aussi endosser au comptable la charge de manquements qui trouvent souvent leur origine plus en amont dans la chaîne d'exécution budgétaire, dans les services de l'ordonnateur.

Aussi, répondant à une commande du ministre Darmanin, Jean Bassères et Muriel Pacaud ont élaboré un rapport⁶, en juillet 2020, préconisant notamment la mise en place d'un régime de responsabilité juridictionnel unifié pour les comptables et les gestionnaires publics et une suppression de la RPP. Les propositions retenues de ce rapport ont été présentées par le directeur général des finances publiques le 14 septembre 2021 à Bercy et ses grands traits ont été repris dans le projet de loi de finances pour 2022 sous la forme d'une habilitation donnée au Gouvernement à prendre les mesures nécessaires par ordonnance.

Le dispositif ainsi pensé s'inscrit pleinement dans le mouvement de performance de l'action publique et précisément dans la politique « *Action publique 2022* ». S'il peut répondre sans doute à cet objectif, en assouplissant le dispositif de sanction et en remaniant l'organisation juridictionnelle qui y est associée, il est important que l'ordonnance attendue vienne régler les zones d'ombre laissées et que les chambres régionales et territoriales des comptes soient valorisées par ailleurs dans de nouvelles fonctions.

1. La restriction des faits sanctionnables devant les juridictions financières

2 - Le dispositif prévu par l'ordonnance réduit les manquements sanctionnables et donne à ce régime de responsabilité unifié une cou-

1. L. n° 63-156, 23 févr. 1963, art. 60, portant loi de finances pour 1963 : JO 24 févr. 1963, p. 1818.
2. L. n° 2011-1978, 28 déc. 2011, art. 90, de finances rectificative pour 2011 : JO 29 déc. 2011, p. 22510.
3. L. n° 2021-1900, 30 déc. 2021, art. 168, portant loi de finances pour 2022 : JO 31 déc. 2021.
4. V. not. CE, 27 juill. 2015, n° 370430, min. délégué chargé du Budget : Lebon, p. 287 ; AJDA 2015, p. 2142, note L. Dutheillet de Lamothe et G. Odinet ; JCP A 2015, 2300, note S. Damarey. – CE, 6 déc. 2019, n° 418741 et 425542 : JCP A 2019, act. 779 ; RFDA 2020, p. 381, concl. L. Dutheillet de Lamothe.
5. V. CE, 4 févr. 2021, n° 428887, 428888 et 431393 : JCP A 2021, 2171 ; JCP A 2021, act. 118.

6. J. Bassères, M. Pacaud, S. Damarey, Responsabilisation des gestionnaires publics, juill. 2020. J.-F. Calmette, Responsabilité des comptables publics : brèves remarques juridiques sur le rapport « Bassères » : JCP A 2021, 2040.

leur pénale. Il renouvelle ainsi la façon d'appréhender la responsabilité des comptables publics et limite les sanctions juridictionnelles selon une vision pragmatique.

A. - Une approche pénale désormais assumée

3 - Plus aucun doute ne peut être émis sur la nature de la responsabilité que brosse à grands traits l'habilitation législative. Le droit répressif y est clairement affiché avec les termes « *infraction financière* », « *amendes* » et « *peine* ».

Le dispositif actuel est particulièrement ambigu sur ce point. Une branche du régime est clairement restitutive, imposant au comptable de rembourser la somme correspondant au montant du préjudice financier causé. Mais l'autre branche pose des difficultés de qualification⁷, avec des termes pesés qui laissent percevoir, sans le dire, un caractère pénal. Il y est ainsi question d'une « *somme* » et non d'une « *amende* ».

La qualification pénale de la RPP semblait être stigmatisante et recevoir une amende pouvait apparaître « *infamant* »⁸. Le pas est néanmoins franchi « *pour basculer totalement dans un régime de sanction* »⁹.

S'il s'agit d'une nouveauté pour la sanction des manquements aux règles de la comptabilité publique commis par les comptables publics, on peut y voir une mise en cohérence avec le régime de sanctions des gestionnaires publics que met en œuvre la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF). En effet, ces derniers sont à ce jour soumis, en vertu des articles L. 313-1 à L. 313-7-1 du Code des juridictions financières (CJF), à des amendes en cas d'infractions financières.

L'ensemble est toutefois appelé à être remanié. L'ordonnance doit définir un « *régime d'infractions financières* » (relever l'utilisation du pluriel) 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* », mais aussi à réformer les infractions existantes. De la sorte, rien n'interdit au Gouvernement – il semble même y être invité par un usage répété du pluriel – de décliner différentes infractions spécifiques visant l'ensemble des gestionnaires – les comptables publics et les autres acteurs de la chaîne – sans se limiter à un énoncé globalisant comme celui qui gouverne actuellement la RPP (notamment « *un déficit ou un manquant en monnaie ou en valeurs* », une « *recette non recouvrée* », une « *dépense irrégulièrement payée* »). Une infraction doit répondre à une définition précise.

Concernant les sanctions, l'article 168 de la loi de finances se positionne sur des amendes dont le montant devra être fixé en fonction de la rémunération de l'agent mis en cause, avec un plafond de 6 mois de salaire. Ce système reprend celui actuellement utilisé devant la CDBF où les infractions sont punies d'une somme minimale fixée par le texte¹⁰, adaptée aux circonstances de l'espèce, et dont le montant peut atteindre celui correspondant à une certaine durée de rémunération : 1 an ou 2 ans selon l'infraction commise. Le texte adopte ainsi une solution médiane par rapport à celle proposée par le rapport Bassères qui, pour s'assurer de la « *soutenabilité des sanctions* », envisageait un plafond correspondant à 3 mois de rémunération¹¹.

La personnalisation de la peine peut cependant poser des questions sur sa signification : pourquoi sanctionner davantage un agent

plus ancien ou dirigeant un service plus important ? En tout état de cause, la branche punitive de la RPP prévoit déjà une condamnation différenciée selon la taille du poste comptable puisque le montant plafond ne saurait excéder, pour chaque manquement, un millième et demi du montant du cautionnement du poste¹². Mais il revient au juge de fixer la somme au regard des conditions d'espèce, sans montant plancher¹³.

Le texte d'habilitation prévoit également la définition d'une « *peine* » complémentaire d'interdiction d'exercer les fonctions de comptable ou d'avoir la qualité d'ordonnateur pour une certaine durée. Ces sanctions propres à la qualité du justiciable ont vocation à limiter les risques de récidive.

Enfin, la réforme viendrait supprimer la remise gracieuse du ministre sur les débets. La disposition de la loi de finances n'y fait pas expressément référence mais cette suppression apparaît à travers l'indication de l'abrogation de l'article 60 de la loi de finances pour 1963. Cette remise gracieuse du ministre après le prononcé d'une décision juridictionnelle est décriée de longue date¹⁴ et apparaît comme une anomalie juridique, d'autant plus que la plupart des remises gracieuses sollicitées sont accordées¹⁵. Aussi, cette mesure de bienveillance avait disparu dans la réforme de 2011 pour la branche punitive, en l'absence de préjudice à l'organisme, sauf dans les cas de décès du comptable ou d'un manquement lié au contrôle sélectif de la dépense. Elle subsiste dans la branche restitutive mais elle ne peut être totale, imposant un reste-à-charge d'un montant correspondant au moins à trois millièmes du cautionnement du poste.

Mais le législateur ne modifie pas seulement de façon substantielle le régime de responsabilité financière, il choisit aussi de réduire drastiquement les cas de responsabilité sanctionnés par la voie juridictionnelle, selon une vision pragmatique.

B. - Un appareil de sanction pragmatique mais aux contours flous

4 - Le type d'infractions appréhendées par la réforme vise à sanctionner « *la faute grave relative à l'exécution des recettes ou des dépenses ou à la gestion des biens des entités publiques ou des organismes relevant du code de la sécurité sociale leur ayant causé un préjudice financier significatif* ». Les caractéristiques « *grave* » pour la faute et « *significatif* » pour le préjudice financier sont des nouveautés par rapport au régime actuel de la RPP. À ce jour, un manquement aux règles de la comptabilité publique suffit à engager la responsabilité du comptable, qu'il soit grave ou non. Le préjudice financier, quant à lui, ne sert que d'aiguille pour se situer dans la branche restitutive, sans qu'une caractéristique supplémentaire soit requise.

Aussi, limiter les cas où les infractions seront constituées aux espèces cumulant faute grave et préjudice financier significatif conduit à réduire considérablement le nombre d'affaires enregistrées et ins-

7. M. Kernéis-Cardinet, *Le nouveau régime de responsabilité du comptable public, un régime qui ne veut pas révéler son nom* : RFDA 2014, p. 393.

8. J.-L. Girardi, *Évolutions de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics* : AJDA 2012, p. 536.

9. Rapp. Bassères, p. 55.

10. 150 € ou 300 € selon l'infraction.

11. Rapp. Bassères, p. 78.

12. D. n° 2012-1386, 10 déc. 2012, portant application du deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 modifié : JO 12 déc. 2012. La comptabilisation « *par manquement* » était absente du texte et a été précisée par la Cour des comptes dans une décision n° 65861 du 29 janvier 2013 de la Cour des comptes, confirmée par le Conseil d'État par une décision n° 367254 du 21 mai 2014 : JCPA 2014, act. 446.

13. Relever que la somme peut être nulle : pour exemple, CRC Nord-Pas-de-Calais, Picardie, 26 mars 2013, n° 2013-0006, Cne Vivaise.

14. V. not. M. Lascombe, *Le constat : pourquoi ce colloque et pourquoi ce colloque aujourd'hui* : RFFP n° 92-2005, p. 150. – S. Thébaud, *Le comptable public, un gestionnaire responsable ? De la réforme de la responsabilité personnelle et pécuniaire au « projet de loi Séguin »* : RFFP n° 2010-112, p. 276 (discussions en séance publique à l'Assemblée nationale le 12 novembre 2021).

15. À l'aide de données récupérées auprès de Bercy, Stéphanie Damarey chiffre à 99,75 % les montants objet de demandes de remise gracieuse qui ont été accordés sur la période 2013-2018 (J. Bassères, M. Lacaud, S. Damarey, *Responsabilisation des gestionnaires publics*, 2020, p. 204).

truites mais aussi, mécaniquement, le nombre de sanctions prononcées.

Le terme « *significatif* », comme celui de « *faute grave* », n'est pas précis et impose donc un travail d'interprétation. Les discussions à l'Assemblée nationale ont bien fait apparaître ces difficultés. Des amendements déposés par le député De Courson proposaient des définitions, le préjudice significatif étant entendu comme « *substantiel, irrémissible et irrégularisable* »¹⁶ ou encore correspondant à un montant supérieur à 50 000 €¹⁷. Le rapporteur Saint-Laurent a cependant rejeté ces amendements, finalement non adoptés, au motif qu'il fallait « *garder de la souplesse* ». S'il assurait que l'ordonnance préciserait la notion de faute grave, il insistait également sur le fait que ce rôle reviendrait principalement à la jurisprudence.

Mais comment le préjudice financier significatif sera-t-il appréhendé ? Son évaluation sera-t-elle différente d'une collectivité à l'autre ? Se référera-t-elle au montant du budget de l'organisme concerné, dans son rapport avec le montant du préjudice financier occasionné en l'espèce ? L'office du juge financier s'en trouve encore remanié. Et la réponse à cette question ne déterminera pas seulement le choix d'une branche restitutive ou punitive, elle conditionnera purement et simplement l'engagement de la responsabilité de l'agent.

Ainsi, ces conditions d'engagement de la responsabilité laisseront hors du champ juridictionnel les fautes non graves ou n'ayant pas occasionné de préjudice financier significatif. Mais il ne s'agirait pas pour autant, pour le Gouvernement, de faire preuve de laxisme à l'égard des comptables publics pour tous autres manquements aux règles de la comptabilité publique. L'exposé des motifs renvoie en effet à des « *mesures managériales ou disciplinaires* » en cas de faute d'un agent public.

Il reste néanmoins qu'à droit constant, les changements seraient complexes à mettre en œuvre en termes managérial et disciplinaire. Le rapport Bassères se réfère à une potentielle part variable de la rémunération¹⁸, mais le dispositif devrait être réfléchi, formalisé, adopté et enfin mis en place et piloté. S'agissant des sanctions disciplinaires, la procédure est-elle réellement adaptée ? Les manquements aux règles de la comptabilité publique pourraient-ils être sanctionnés au titre de l'atteinte à des règles déontologiques ? Michel Lascombe avait néanmoins déjà envisagé un tel type de sanction : « *Il nous semble que le paiement, irrégulier simplement en la forme, mais qui devait être réalisé ne mérite pas un débet mais une simple sanction disciplinaire, avec toute la gamme que l'on peut connaître dans ce cadre : avertissement, blâme avec ou sans inscription au dossier, etc.* »¹⁹.

Toutefois, le véritable objectif de cette réforme est de recentrer les contrôles sur les opérations à enjeux. L'actuel système met le comptable public sous une constante épée de Damoclès, pour tout manquement, aussi faible son enjeu soit-il. Le rapport Bassères fait par ailleurs allusion à des « *injonctions contradictoires* » : le contrôle sélectif de la dépense est encouragé alors même qu'il ne s'agit pas d'une cause d'exonération de la RPP. À l'avenir, seuls les manquements liés à d'importants enjeux seront sanctionnés par le juge. L'action publique doit être plus efficace, le contrôle de bilan doit être privilégié en alignant le niveau de risques et le contrôle²⁰. Ce dispositif doit être mis en parallèle avec l'allègement des contrôles *a priori* décidés dans le

cadre de la révision du décret relatif à la gestion budgétaire et comptable publique²¹.

Le texte ne dit cependant pas ce qu'il adviendra de l'organisme victime d'un préjudice financier. Le paiement de l'amende prononcée lui sera-t-il affecté ? Et en cas de préjudice non significatif lié au manquement du comptable, pourra-t-il néanmoins prétendre à quelque chose ? À ce jour, la branche restitutive permet de réparer le préjudice, par le remboursement de la somme correspondante. Si, dans le cadre de cette réforme, l'organisme reçoit une somme insuffisante ou ne reçoit rien, serait-il amené, subsidiairement, à engager la responsabilité de l'État du fait d'une faute commise par son agent public ? Un arrêt du Conseil d'État de 2014 ministre du Budget c/ Commune de Cavalaire-sur-Mer laisse peu de place à cette possibilité, rejetant les actions contre l'État lorsque le comptable agit pour le compte de la collectivité²².

Le contenu de l'ordonnance devra donc envisager ces difficultés pour anticiper les risques contentieux. L'habilitation législative ne s'arrête cependant pas à la création d'infractions communes à tous les gestionnaires et à la suppression de la RPP. Elle adjoint en outre une nouvelle organisation juridictionnelle pour traiter ces contentieux.

2. Une nouvelle organisation juridictionnelle

5 - Les comptes des comptables publics sont actuellement jugés par la Cour des comptes et les chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC). En parallèle, il revient à la Cour de discipline budgétaire et financière, juridiction *ad hoc* créée en 1948, de juger des infractions financières des gestionnaires publics relevant de sa compétence. L'article 168 de la loi de finances pour 2022 tend à remplacer ce système dual par la création d'une chambre unique au sein de la Cour des comptes, pourvue d'un mécanisme d'appel et de cassation. Cette nouveauté mène cependant à questionner le rôle des CRTC.

A. - La création d'une chambre dédiée

6 - Aux termes du dispositif prévu, une chambre de la Cour des comptes, composée de magistrats de la Cour et de magistrats des CRTC, sera compétente en première instance. Un appel pourra être interjeté auprès d'une cour d'appel financière présidée par le Premier président de la Cour des comptes et composée de 4 membres du Conseil d'État, de 4 membres de la Cour des comptes et de 2 personnalités qualifiées. Enfin, le Conseil d'État sera juge de cassation.

Organiser une structure juridictionnelle spéciale avec un si faible effectif pourrait apparaître comme un aveu sur la faiblesse du nombre d'affaires qui entreront dans le champ de la réforme, comparé au système actuel qui utilise la Cour des comptes, le réseau des 18 CRTC et la CDBF. Pour référence, en 2020, la Cour des comptes a rendu 50 arrêts en première instance, les CRTC 279 jugements et la CDBF 7 arrêts, soit un total de 336 décisions²³.

Le traitement en première instance par une chambre unique facilitera néanmoins le développement d'une jurisprudence cohérente. La réforme de 2011 avait justement pêché sur ce point. La jurisprudence sur le régime à deux branches était à construire et des divergences étaient apparues à la fois entre la Cour et son réseau de

16. Amendement n° II-2832.

17. Amendement n° II-2836, discuté à la séance du 12 nov. 2021.

18. Rapp. Bassères, p. 60.

19. M. Lascombe, Le constat : pourquoi ce colloque et pourquoi ce colloque aujourd'hui ?, préc., p. 155.

20. L'exposé des motifs est clair : « Le dispositif propre de la responsabilité des comptables, sans faute, qui ne hiérarchise pas selon l'importance des manquements, a pour effet de trop privilégier des actions protectrices de responsabilité au détriment d'un contrôle adapté aux enjeux et aux risques encourus et résultant d'une faute ».

21. D. n° 2018-803, 24 sept. 2018, modifiant le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et autorisant diverses expérimentations (V. les articles 105 et 106 du décret GBCP).

22. CE, 10 oct. 2014, n° 356722, min. Budget c/ Cne Cavalaire-sur-Mer : Lebon, p. 308 ; AJDA 2015, p. 296, note B. Camguilhem ; JCP A 2015, 2084, note A. Ramel et E. Humbert.

23. Chiffres issus des rapports d'activité de la Cour des comptes et de la CDBF pour 2020.

chambres régionales et au sein même de la Cour, entre ses chambres²⁴.

Cette organisation innovante n'est toutefois ni une reprise de la proposition du rapport Bassères, ni la mise en œuvre du programme Juridictions financières 2025 (JF 2025) présenté par le Premier président de la Cour des comptes en février 2021. Le rapport de la mission sur la responsabilisation des gestionnaires publics avait en effet proposé un système juridictionnel où la CDBF serait la juridiction de première instance pour ce régime unifié, mais dont la composition serait élargie à des personnalités qualifiées²⁵. De son côté, le programme JF 2025 conservait la compétence juridictionnelle des CRTC, à côté de celle d'une chambre contentieuse de la Cour des comptes²⁶.

La création d'une juridiction d'appel apparaît comme une avancée. En effet, les justiciables de la CDBF ne disposaient pas de cette possibilité, ni les comptables dont les comptes étaient jugés par la Cour des comptes. Seuls les jugements des CRTC pouvaient faire l'objet d'un appel.

C'est donc une cour mixte, à l'instar de l'actuelle CDBF, qui officiera en appel. Le programme JF 2025 envisageait justement d'utiliser la CDBF comme juridiction d'appel, sur les décisions rendues en première instance par la Cour et les CRTC. La CDBF disparaît toutefois, pour être refondue en une cour d'appel financière, pourvue non seulement de magistrats, mais aussi de personnalités qui, selon le rapport Bassères, auraient une « forte expérience personnelle de la gestion publique »²⁷.

Dans le contexte d'une unique chambre compétente en première instance, l'office du juge d'appel sera celui d'une complète revue du dossier, sans avoir à jouer un rôle en termes d'harmonisation de jurisprudences locales comme cela aurait pu être le cas selon le modèle JF 2025²⁸.

Enfin, comme aujourd'hui, le contrôle de cassation revient au Conseil d'État. Cette place faisait peu de doute et elle était unanimement consacrée.

La grande absente de l'habilitation législative est cependant la cible exacte de cette procédure de régime unifié. S'il est entendu qu'il s'agit des « gestionnaires publics et des gestionnaires des organismes relevant du code de la sécurité sociale », ils ne sont pas clairement identifiés. L'exposé des motifs se réfère à « l'ensemble des agents publics à l'exclusion des ministres et des élus » mais il ne s'agit que de prospective sur le contenu de l'ordonnance à venir.

Le texte est par ailleurs silencieux sur la procédure. Il reviendra à l'ordonnance de préciser ce point.

Qui pourra saisir la chambre de première instance ? Y aurait-il des ponts avec les contrôles de gestion opérés ? Comment les CRTC pourraient-elles encore jouer un rôle en initiant une saisine ? Les représentants des organismes concernés par la faute (directeurs d'établissements, d'agences, maires, etc.) auraient-il la possibilité de saisir la chambre ? Un dépôt de plainte pourrait-il être déposé par toute personne, laissant ensuite à un ministère public la décision de l'opportunité des poursuites ?

À ce jour, la CDBF peut être saisie tant par des autorités politiques (présidents du Sénat et de l'Assemblée nationale, Premier ministre, ministres) que juridictionnelles (juges financiers, procureurs) ou par des créanciers intéressés dans certains cas. Pour la RPP des comp-

tables publics, elle est mise en jeu par le ministre dont relève le comptable, le ministre du Budget ou le juge des comptes. Le Gouvernement devra trancher mais le choix des autorités de saisine déterminera en partie la place que l'on souhaite accorder à ce nouveau régime et à cette juridiction.

Il n'y a pas davantage de mot sur la prescription applicable à ces infractions. Les faits se prescrivent actuellement par 5 ans, tant devant la CDBF que pour la RPP. Le rapport Bassères appelait à ramener ce délai à 3 ans afin de contemporanéiser la peine. Cependant, les faits sanctionnés étant les fautes graves ayant causé un préjudice significatif, le délai de 5 ans pourrait continuer à se justifier.

Si la procédure devant la nouvelle chambre reste à construire, les interrogations peuvent également se porter sur les attributions des chambres régionales et territoriales des comptes à la suite de cette réforme. La chambre dédiée au jugement de la responsabilité des gestionnaires publics sera certes composée de magistrats de la Cour des comptes et de magistrats des CRTC, mais son effectif n'absorbera qu'une faible partie de ces derniers. La mise en place de la nouvelle organisation juridictionnelle vient amputer, de fait, les chambres régionales et territoriales des comptes de leurs attributions en matière de jugement des comptes. Risqueraient-elles alors de disparaître ?

B. - Vers la disparition des chambres régionales et territoriales des comptes ?

7 - Les chambres régionales des comptes ont été créées par la loi du 2 mars 1982 relative aux droits des communes, des départements et des régions²⁹, constituant ainsi le pendant de la Cour des comptes dans les territoires. Elles accompagnent un mouvement décentralisateur et apportent une expertise et un contrôle de proximité. On pourrait donc craindre que la suppression de cet office de jugement des comptes à l'égard des CRTC et sa recentralisation constituent un mouvement « à rebours de l'objectif affiché en 1982 »³⁰.

Le contrôle des comptes des comptables n'est cependant pas la seule attribution des CRTC. Selon les articles L. 211-1 à L. 211-14 du CJF, les chambres régionales et territoriales³¹ des comptes sont chargées des missions suivantes : jugement des comptes des comptables publics, contrôle de la gestion des collectivités territoriales, des établissements publics locaux et d'autres organismes à travers lesquels les collectivités locales interviennent, contrôle des actes budgétaires locaux et contrôle des conventions et actes spécifiques (contrats de délégation de service public, marchés, actes de sociétés d'économie mixte).

Dès lors, même si leur compétence en matière de jugement des comptes leur est retirée, les CRTC ne seront pas sans ouvrage. Elles pourront redéployer leurs efforts sur les missions qu'elles conserveront.

Notamment, les CRTC peuvent actuellement, à partir des faits constatés à l'occasion de leur contrôle de gestion, saisir la CDBF des irrégularités commises par les ordonnateurs et gestionnaires publics. Ce rôle devrait être conservé dans le nouveau système.

S'agissant du contrôle des actes budgétaires, les CRTC proposent au représentant de l'État dans le département des solutions lorsque les collectivités locales n'ont pas remis leur budget dans le délai imparti ou lorsqu'elles ont transmis un budget en déséquilibre. Elles mettent ainsi à sa disposition une expertise financière reconnue.

En outre, la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics intervient dans un contexte d'évolution des juridictions financières.

24. V. not. S. Damarey, *Programme Juridictions financières 2025 : Une feuille de route audacieuse* : AJDA 2021, p. 718.

25. Rapp. Bassères, p. 77 et s.

26. JF 2025, *Construire ensemble l'avenir des juridictions financières*, févr. 2021, p. 21.

27. Rapp. Bassères, p. 78.

28. V. sur ce point, les commentaires de S. Damarey, *Programme Juridictions financières 2025 : Une feuille de route audacieuse, préc.*

29. L. n° 82-213, 2 mars 1982, art. 84, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions : JO 3 mars 1982, p. 730.

30. V. la tribune inéquité de S. Damarey, *Régime de responsabilité financière des gestionnaires publics : un régime en trompe-l'œil* : AJDA 2021, p. 1945.

31. Les chambres territoriales ont quelques spécificités mais leurs attributions sont globalement les mêmes.

Le programme Juridictions financières 2025 a justement pour ambition, parmi d'autres, d'étendre la compétence d'évaluation aux CRTC³² : extension des « *compétences des CRTC aux nouvelles priorités des juridictions financières [réalisation de synthèse, d'enquêtes thématiques locales et d'évaluations de politiques publiques] : ouvrir la faculté aux assemblées et aux exécutifs régionaux de solliciter, au cours d'un mandat, la réalisation d'une évaluation de politiques publiques d'intérêt régional* ».

Cette compétence d'évaluation n'appartient à ce jour qu'à la Cour des comptes, dans son rôle de conseil du Parlement et du Gouvernement³³. Les CRTC émettent bien des éléments d'évaluation mais seulement à l'occasion du contrôle de gestion. L'article L. 211-3 du CJF prévoit ainsi que « *l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant* ».

Le projet porté par le Premier président de la Cour des comptes, Pierre Moscovici, tend au contraire à déployer d'importants efforts en matière d'évaluation des politiques publiques, en mobilisant 20 % des ressources des juridictions financières à l'horizon 2025, contre 5 % en 2021. Il voudrait ainsi en faire le 2^e métier des juridictions financières et « *renforcer la dimension territoriale de l'évaluation* », comme il l'a affirmé à l'occasion du colloque portant sur *L'enjeu de l'évaluation des politiques publiques territoriales et partagées* qui s'est tenu le 1^{er} décembre 2021 au Conseil d'État³⁴. Se référant à Virgile,

« *Heureux qui peut connaître les causes des choses* », le Premier président de la Cour des comptes expliquait que l'évaluation est nécessaire pour le débat public et que les évaluations contemporaines sont les plus productrices de résultats. Toutefois, les membres des CRTC devront être formés aux techniques d'évaluation, pour tous types d'évaluations (*ex ante*, *in itinere*, *ex post*).

Aussi, cette avancée a été amorcée au sein du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale³⁵ (siglé « 3DS »). Ce projet de loi comporte un chapitre intitulé « *Modernisation des missions des chambres régionales des comptes* » qui ajoute aux attributions des CRC³⁶ une véritable mission d'évaluation. La chambre serait saisie par des autorités locales aux fins de réaliser l'évaluation d'une politique territoriale et elle devrait rendre son rapport dans un délai qui ne saurait excéder 12 mois. Le texte a été adopté au Sénat en juillet 2021 et à l'Assemblée nationale le 4 janvier dernier. La préparation d'un texte unique est désormais entre les mains d'une commission mixte paritaire.

Reste ainsi à voir le contenu de l'ordonnance qui sera prise sur le fondement de l'article 38 de la Constitution pour baliser précisément le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics qui se profile et qui devrait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2023.■

MOTS-CLÉS : Responsabilité - Gestionnaire public

32. Projet n° 25 et 34 du programme de réforme (JF 2025, Construire ensemble l'avenir des juridictions financières, préc., p. 27 et 32).

33. Constitution, art. 47-2. – Et CJF, art. L. 111-13.

34. Pour revoir le colloque : www.youtube.com/watch?v=HZnj1bZ7zrs.

35. Projet de loi n° 588 relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de l'action publiques locale, enregistré le 12 mai 2021 à la présidence du Sénat.

36. Les chambres territoriales de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie ne pourraient cependant bénéficier du dispositif à travers cette loi, leur mission relevant du domaine de la loi organique.