



**GUIDE SUR LA RESPONSABILITE
DES AGENTS COMPTABLES**
RELEVANT DU MINISTERE DE
L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, DE
LA RECHERCHE ET DE
L'INNOVATION



PREAMBULE

L'association des agents comptables d'universités et d'établissement est un lieu de réflexion et d'échanges, mais aussi un moyen d'information, un « outil » à la disposition de ses membres.

Sa mission est de fédérer les agents comptables de l'enseignement supérieur en rompant leur isolement.

La profession comptable a connu un grand changement avec la transformation liée à la réforme de la responsabilité issue des dispositions de l'article 90 de la loi n°2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 modifiant l'article 60 de la loi de finances de 1963 : Ainsi, depuis le 1^{er} juillet 2012, le juge des comptes peut apprécier si les manquements du comptable, dont les comptes sont contrôlés, ont causé ou non un préjudice financier à l'organisme public dont il a la charge.

L'organisation de l'ordre comptable est soumise à la sanction juridique et il nous a paru important d'accompagner les transformations des conditions de mise en œuvre de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable.

C'est dans cet esprit que l'association met à la disposition de ses membres un guide de la responsabilité. Ce guide se veut un « pas à pas » pour appuyer le comptable dans ses démarches face aux différentes parties prenantes en premier lieu la Cour des comptes, l'ordonnateur et l'Administration des finances publiques représentée par la mission responsabilité.



INTRODUCTION

Les règles de la comptabilité publique s'articulent autour de deux principes fondamentaux, celui de la séparation des fonctions au sein de la filière financière et celui de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public.

Il s'agit d'une responsabilité dérogatoire du droit commun prévue par l'article 17 du décret relatif à la GBCP qui dispose que tout comptable public, une fois installé dans ses fonctions est « personnellement et pécuniairement responsable des actes et contrôles qui lui incombent » tels qu'ils sont fixés par les articles 18, 19 et 20 du même décret.

La mission du juge des comptes, en l'occurrence la Cour des comptes, destinataire des comptes des agents comptables d'établissements publics, est de rechercher, via l'examen des documents en sa possession et de ses investigations sur place, si le comptable public a, ou non, failli dans l'exercice de ses missions. Dans l'affirmative, le juge des comptes prononce alors un débet, enclenchant la mise en jeu de la responsabilité du comptable et lui demande de régulariser sur ses deniers personnels le préjudice financier causé. À l'inverse, si aucune irrégularité n'est relevée, la juridiction financière chargée du contrôle accorde au comptable une « décharge » ou un « quitus ».

Le régime de responsabilité est commun à tous les comptables publics.

Le guide décrit dans un premier temps les différentes phases se concluant par l'arrêt et sa notification au comptable et explicite les assouplissements à la responsabilité dont la demande en remise gracieuse.



Table des matières

I- LA PHASE PRE CONTENTIEUSE.....	5
II- L'INSTRUCTION.....	6
1/ Soit le comptable estime qu'il n'y a pas de préjudice financier	7
2/ Soit le comptable ne peut démontrer qu'il n'y a pas de préjudice financier	7
III- L'AUDIENCE	9
IV- LA NOTIFICATION DE L'ARRET	10
V- LES ASSOULISSEMENTS A LA RESPONSABILITE.....	10
ANNEXES.....	..15

Point de départ du nouveau dispositif de responsabilité

Ce nouveau dispositif de contrôle des comptes est applicable aux instances juridictionnelles ouvertes postérieurement au 1er juillet 2012 : tout réquisitoire notifié après cette date est donc concerné. Ce dispositif s'applique aux exercices non jugés et/ou ne bénéficiant pas de la prescription.

A côté du volet juridictionnel qui affecte le comptable, la Cour réalise aussi le rapport de gestion destiné à l'ordonnateur. En général la Cour boucle le volet gestion avant d'entamer le volet juridictionnel (sauf s'il y a des risques de prescription pouvant bénéficier au comptable).

Ce volet gestion consiste d'abord en la rédaction d'un rapport d'observations provisoire (ROP) qui devient définitif (ROD) après prise en compte des réponses de l'ordonnateur sur ce ROP.

Il est important que le comptable soit associé à cette partie gestion car la lecture du ROP donne déjà des indications sur les probables charges. La réponse à ce ROP, avec l'appui du comptable sur les thèmes susceptibles de voir une mise en cause de sa responsabilité, est déjà une première « ligne de défense » menée par l'ordonnateur.

Bien entendu le ROD doit, même si ce n'est pas une obligation, être transmis par l'ordonnateur au comptable car la lecture attentive de ce document doit guider le comptable dans l'organisation et la gestion de ses contrôles à venir.

I- LA PHASE PRE CONTENTIEUSE

Le contrôle des comptes est notifié par la Cour des comptes au comptable en fonction, avec copie à l'ordonnateur. La lettre de notification précise les exercices concernés et le nom du magistrat rapporteur.

Dans cette phase « amiable », le magistrat rapporteur va examiner, à charge et à décharge, les comptes produits et, le cas échéant, transmettre un questionnaire, plus ou moins long, au comptable en fonction et à l'ordonnateur.

Les réponses qui sont apportées aux demandes d'explications ou de productions de pièces formulées par ce magistrat doivent être les plus précises et complètes possible.

A ce stade, les notions de manquements avec préjudice ou sans préjudice n'ont pas à être soulevées. Il convient toutefois de les avoir présentes à l'esprit lorsque vous répondez aux questions du magistrat.

Le comptable en fonction doit tenter d'apporter la preuve, au travers de ses réponses ou des pièces produites, qu'aucun manquement ne peut être reproché au comptable en cause : il a effectué le paiement au vu des pièces justificatives exigées par la réglementation ou après avoir exercé les contrôles prévus au GBCP ; il a mis en œuvre des diligences rapides, complètes et adéquates qui n'ont pas permis le recouvrement des recettes prises en charge, etc...

Les réponses et les pièces complémentaires doivent être transmises au magistrat rapporteur dans les délais indiqués (un report de délai peut être demandé par écrit, il est en général accordé sans trop de difficulté).

Ce dernier rédige un rapport aux fins d'examen juridictionnel des comptes (RAFJ) à l'attention du ministère public. Ce rapport très instructif retrace les éléments du contrôle et comporte les présomptions de charges sans évoquer leur caractère préjudiciable ou non. Il n'est pas transmis et vous devez en demander communication au greffe de la Cour pour pouvoir en disposer. Faites systématiquement cette demande car la lecture et l'analyse de ce document vous guideront dans la manière de répondre aux futures réquisitions du Parquet.

C'est ensuite le ministère public qui décide de la suite à donner à ce contrôle lors de la saisine du président de la formation de jugement :

- - Soit il propose de ne retenir aucune charge et dans ce cas le magistrat peut prendre une ordonnance de décharge qui clôt la procédure ;
- Soit il demande l'ouverture d'une instance contentieuse sur la base des seules charges qu'il a retenues et dans ce cas la phase contentieuse s'ouvre.

II- L'INSTRUCTION

Lorsqu'une instance est ouverte, chaque comptable concerné par les charges reçoit la notification, d'une part du réquisitoire détaillant les manquements qui lui sont reprochés et d'autre part du nom du magistrat chargé de l'instruction (qui peut être le même que celui chargé du rapport dans la phase pré contentieuse). La notification du réquisitoire marque le début de l'appréciation de la prescription. Les dispositions relatives à la prescription sont définies par l'article 60 de la loi du 23 février 1963 qui dispose : « *Le premier acte de la mise en jeu de la responsabilité ne peut plus intervenir au-delà du 31 décembre de la cinquième année suivant celle au cours de laquelle le comptable a produit ses comptes au juge des comptes ou, lorsqu'il n'est pas tenu à cette obligation, celle au cours de laquelle il a produit les justifications de ses opérations* ». Ainsi la responsabilité du comptable ne peut plus être recherchée pour un compte financier complet produit au 31/12/2015 (en général l'exercice 2014) si le réquisitoire n'est pas notifié au comptable avant le 31 décembre 2020.

NOTA : le réquisitoire est notifié à chaque comptable concerné par lettre recommandée avec accusé-réception. C'est la date de retrait de ce pli qui fait foi, pas sa date de première présentation si le pli est retiré dans les 15 jours de cette dernière date.

Le comptable, lorsqu'il reçoit le réquisitoire, a accès aux pièces du dossier sur demande adressée à la Cour (par simple courriel au greffe). Aucune charge autre que celles précisément énoncées dans le réquisitoire ne peut être soulevée par le magistrat instructeur. Ainsi, par exemple, si le réquisitoire évoque une présomption d'irrégularité pour défaut de contrôle de la qualité de l'ordonnateur, la Cour ne peut vous mettre en débet pour une erreur de liquidation.

Aucune réponse du comptable n'est attendue par le ministère public au titre du réquisitoire. C'est le magistrat chargé de l'instruction qui, s'il le souhaite, interroge chaque comptable concerné pour obtenir des précisions complémentaires en lui indiquant le délai imparti pour la réponse.

C'est à ce stade que le comptable (ou le comptable en fonction auquel il a donné procuration lors de la remise de service) va pouvoir faire valoir ses arguments (y compris, le cas échéant, en demandant à l'ordonnateur de confirmer ses dires) charge par charge. L'ordonnateur est en général saisi aussi par le magistrat instructeur. Une coordination est indispensable entre ordonnateur et comptable pour une bonne homogénéité et cohérence des réponses. La réponse du comptable doit être « technique » (respect nomenclatures des PJ, ...), celle de l'ordonnateur peut être plus « politique » (rappeler au magistrat que le comptable n'est tenu qu'aux contrôles que lui impose la réglementation, cohérence des pratiques, ...).

Si le magistrat instructeur ne sollicite pas le comptable et que le réquisitoire mérite réponse, il est vivement conseillé au comptable de contacter le magistrat instructeur et lui adresser les éléments de réponse qu'il lui semble indispensable de communiquer.

Ces modalités d'accès aux documents et de formulation de réponses sont en général précisées sur la lettre d'envoi du réquisitoire au comptable.

En tout état de cause, et dès lors que des arguments pertinents le justifient, le comptable peut à nouveau faire valoir les arguments développés (par lui-même ou le comptable en fonction) lors de la phase précontentieuse sur la matérialité des faits qui lui sont reprochés.

Néanmoins, après avoir défendu son point de vue sur l'objectivité des faits, le comptable va devoir désormais développer un axe de défense complémentaire sur le critère du préjudice causé ou non à l'organisme.

1/ Soit le comptable estime qu'il n'y a pas de préjudice financier

En réponse aux questionnaires du magistrat instructeur, le comptable a intérêt à démontrer charge par charge que le manquement qui lui est reproché n'a pas causé de préjudice financier à l'organisme contrôlé.

Dans ce but, le comptable peut produire toute pièce justificative du paiement (y compris établie postérieurement par l'ordonnateur) ou un certificat produit par l'ordonnateur confirmant sa volonté d'effectuer les dépenses contestées.

Concernant les recettes, le comptable peut, là encore, invoquer l'absence de préjudice en présentant un certificat de clôture pour insuffisance d'actifs (CPIA) ou une admission en non-valeur signée de l'ordonnateur ou une réduction de recettes.

2/ Soit le comptable ne peut démontrer que le débet est sans préjudice financier

Dans l'hypothèse où le comptable ne peut démontrer l'absence de préjudice, le comptable peut exposer les circonstances de fait qui peuvent permettre d'atténuer sa responsabilité :

a) Des causes propres à la dépense ou à la créance contestée :

- L'interprétation erronée d'un texte réglementaire ou d'une instruction pouvant prêter à confusion ;
- L'ancienneté de la pratique en cause qui n'avait jamais été relevée par le juge lors de ses contrôles précédents ;
- La régularisation obtenue par le comptable pour l'avenir ;
- La volonté exprimée par l'ordonnateur de régler la dépense en cause (un certificat administratif ou un bon de commande peuvent être présentés au Juge.)
- L'existence d'un contrôle hiérarchisé sur la dépense en cause ou d'un contrôle allégé en partenariat ;

b) Des causes propres à la situation du comptable et de son poste :

- Les difficultés rencontrées par le comptable dans le cadre de l'exercice de ses fonctions (sous effectifs, nouveaux logiciels, fusion de postes, déménagement...)
- La nomination sur le poste en qualité d'intérimaire ou en adjonction de poste

c) Des éléments relatifs à sa situation personnelle :

- Sa position de retraité
- Aucun débet juridictionnel prononcé à son encontre ;
- Ou tout autre élément qui peut lui paraître pertinent.

III- L'AUDIENCE

Les comptables concernés (accompagnés ou représentés par un avocat s'ils le souhaitent) sont conviés à participer à une audience publique au cours de laquelle ils ont la possibilité de s'exprimer devant les magistrats. Seul les comptables et/ou leurs avocats ont le droit de s'exprimer en séance.

La parole est d'abord donnée au magistrat instructeur puis au ministère public. Le comptable est ensuite invité à s'exprimer et à éventuellement répondre à des questions complémentaires posées par les magistrats.

Le comptable peut solliciter l'Association des comptables, dont un représentant peut venir l'assister à cette audience.

L'audience est en effet un moment délicat pour le comptable et une présence peut se révéler un appui pour le comptable.

Lors de cette audience, il est déconseillé de développer des arguments nouveaux qui n'auraient pas fait l'objet de mention lors de l'instruction écrite (par exemple l'existence d'un plan de CHD).

A ce stade, il s'agit plutôt de réaffirmer ou préciser un point de vue qui n'aurait pas été suffisamment pris en compte lors de l'instruction et qui paraît essentiel pour le comptable.

Bien souvent les conclusions du Parquet faisant suite au RAFA ne sont mises à disposition que quelques jours avant l'audience et ne permettent pas au comptable de « contester » ou apporter des précisions complémentaires. L'audience est le dernier moment pour faire valoir ses arguments. Le texte de votre intervention peut (doit) être remis au greffier en fin de séance après en avoir préalablement (lors de la prise de parole) demandé l'autorisation au Président de la formation. Ce dépôt est important car ce document devient une pièce du dossier dont la valeur ne peut être contestée, les propos oraux lors de l'audience n'étant pas toujours retracés tels que vous le pensez en conformité, avec la manière dont vous les avez exposés.

IV- LA NOTIFICATION DE L'ARRÊT

L'arrêt est en règle générale rendu dans un délai d'un mois après l'audience.

L'arrêt peut contenir des charges jugées sans préjudice, le laissé à charge fixé par les magistrats ne peut pas bénéficier de l'octroi d'une remise gracieuse. L'arrêt précise dans ce cas que le débet est non rémissible.

L'arrêt peut contenir (et c'est le cas le plus souvent) des charges considérées par les magistrats comme ayant causé un préjudice à l'organisme contrôlé, le comptable a alors la possibilité de déposer une demande en remise gracieuse.

V- LES ASSOUPLISSEMENTS A LA RESPONSABILITE

La rigueur de cette règle est tempérée par des mécanismes régulateurs. En cas de débet définitivement prononcé par la Cour, le comptable peut présenter au ministère de l'Économie et des Finances **une demande en « décharge de responsabilité »**. Cette procédure consiste, pour le comptable, à expliquer qu'il n'a rien pu faire pour s'opposer à la survenance du sinistre. La décharge de responsabilité est conditionnée par le caractère imprévisible et irrépessible de la survenue du sinistre (cas de force majeure).

Le second mécanisme régulateur est la demande en « remise gracieuse ». Le comptable ne conteste pas la réalité du sinistre dont la responsabilité lui incombe. Il demande, à titre gracieux, au Ministère du budget la remise de la somme qui est mise à sa charge.

Dans le cas où le Ministère ne prononce pas la remise ou se prononce pour une remise partielle, le comptable fera jouer son assurance personnelle payée sur ses deniers propres. Chaque sinistre fait alors l'objet d'une prise en charge partielle par l'assureur qui applique une franchise.

La demande en remise gracieuse ne se présume pas. Elle doit être écrite, datée et signée par l'agent comptable ou ses ayants droit. Les ayants droit ou le comptable retraité peuvent se faire aider par le comptable en poste ou par les services de la DR/DDFiP.

Cette demande doit également être motivée. L'agent comptable peut ainsi évoquer toutes les circonstances qu'il estime de nature à atténuer sa responsabilité (absence de lésion des intérêts de l'établissement, circonstances d'apparition du débet, situation du poste comptable, des effectifs, difficultés de gestion particulières, situation personnelle...).

La demande en remise gracieuse doit être systématiquement accompagnée d'une **demande explicite de sursis de versement**.

LA DEMANDE EN REMISE GRACIEUSE

Rappels : depuis la réforme de l'article 60 de la loi de finances de 63 par l'article 90 de la LFR de 2011 et pour tous les dossiers dont le réquisitoire a été notifié à compter du 1er juillet 2012, les projets de remise gracieuse ne sont plus soumis à l'avis de la Cour des comptes.

La demande du comptable ne peut être présentée qu'après la notification de l'arrêt de la Cour des comptes. L'instruction des dossiers de remise gracieuse des débits juridictionnels relève de la **compétence exclusive du Ministre de l'Action et des comptes publics qui a donné délégation à la Mission Responsabilité, doctrine et contrôle interne comptable (MRDCIC) de la DGFIP**.

En cas de sommes non rémissibles fixées par le juge des comptes, aucune remise gracieuse n'est possible et il est donc inutile d'en faire la demande. Le versement desdites sommes doit être effectué directement à la Direction des créances spéciales du Trésor (DCST) à Châtellerault. (Dans ce dernier cas, il appartient au comptable d'adresser la demande de versement à son assurance).

La demande en remise gracieuse peut relever d'un véritable parcours du combattant.

Voici les différentes étapes que devra suivre l'agent comptable :

- Solliciter l'avis du Conseil d'administration
- Recueillir l'avis du Président ou du Directeur de l'établissement
- Formuler une demande de sursis de versement
- Solliciter l'avis du Ministre de tutelle
- La décision du Ministre du budget

Ces différentes étapes vont se faire successivement, la demande de sursis de versement étant à produire en priorité afin d'éviter de verser le montant du débit.

1- Solliciter l'avis du Conseil d'administration

La demande du comptable est adressée directement à son ordonnateur afin que celui-ci puisse l'inscrire à un prochain ordre du jour du Conseil d'administration.

La rédaction de l'acte doit être précise et sans ambiguïté, par exemple : Le Conseil d'Administration donne un avis favorable à la demande de remise gracieuse totale ...



A noter qu'il n'est pas nécessaire que ce point soit examiné lors du prochain Conseil d'administration qui suit l'arrêt de la Cour. Le comptable adressera à l'appui de sa demande les pièces suivantes :

- Copie de l'arrêt de la Cour des comptes ;
- Demande écrite du comptable : Celle-ci pourra reprendre les arguments développés lors de la phase d'instruction.

L'avis du Conseil marque une étape cruciale pour la suite donnée à la demande en remise. Ainsi il est recommandé aux agents comptables d'être extrêmement attentifs à leurs relations avec la gouvernance des établissements. En effet, pour les agents comptables, la phase la plus importante est l'obtention de l'avis favorable du conseil d'administration sur la demande en remise gracieuse. A défaut de cet avis favorable, le Ministre sera contraint d'émettre une décision de rejet de la demande et le débet devra être payé par l'agent comptable.

- 2- Solliciter l'avis du Président ou du Directeur de l'Etablissement : Cet avis sera élaboré sous forme d'une lettre à l'attention du Ministre de l'action et des comptes publics.
- 3- Solliciter une demande de sursis de versement :

Conformément à l'article 3 du décret n° 2008-228 du 5 mars 2008, le comptable peut, dans le délai de 15 jours suivant la notification du débet, solliciter un sursis de versement auprès du ministre chargé du budget. A défaut de réponse du ministre dans le délai d'un mois, le sursis est réputé accordé. En cas de demande de remise gracieuse, le sursis est prolongé jusqu'à la notification de la décision à l'intéressé.

L'arrêt étant suivi d'une demande de versement adressée au comptable par la Direction des créances spéciales du Trésor (DCST) à Châtelleraut, il appartient au comptable d'adresser une demande de sursis de versement à :

Direction générale des finances publiques
Service de la fonction financière et comptable de l'Etat
Mission responsabilité, Doctrine et contrôle interne
10 rue du centre
93196 Noisy-le-Grand Cedex
mission.rdcic-responsabilite@dgfip.finances.gouv.fr



Cette demande est accompagnée des pièces suivantes :

- Lettre de la Direction des créances spéciales du Trésor
- L'arrêt de la Cour
- La demande de remise gracieuse auprès du Conseil d'administration

La demande de sursis est obligatoire permettant ainsi au comptable de ne pas avancer les sommes dues au titre du débet.

- 4- Solliciter l'avis du Ministre de tutelle. Cette demande est à adresser au ministère de l'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation. La demande peut être adressée par mail. Le correspondant actuel est Monsieur BRISSY à l'adresse suivante : francois.brissy@enseignementsup.gouv.fr

- 5- Adresser la demande de remise au Ministère

La décision de remise gracieuse est de la compétence exclusive du ministre chargé du budget (Mission RDCIC par délégation).

La demande peut être transmise, par voie dématérialisée et sans qu'il soit nécessaire de doubler par un envoi papier, sur la BALF de la Mission responsabilité, doctrine et contrôle interne comptables (Mission RDCIC) à l'adresse suivante :

mission.rdcic-responsabilite@dgfip.finances.gouv.fr

Les pièces à joindre sont les suivantes :

- Copie de l'arrêt ;
- Annexe à joindre impérativement à chaque demande (cf. annexe 2) complétée par le service instructeur, accompagnée d'un extrait attestant du montant du cautionnement pour les exercices concernés par le débet ;
- avis du Ministre de tutelle, de l'ordonnateur et de l'organe délibérant.

La décision de remise gracieuse est transmise au ministre de tutelle pour notification à l'intéressé.

Dans tous les cas, la décision de remise gracieuse est notifiée par la mission responsabilité du ministère par lettre recommandée avec accusé de réception ou dans la forme administrative.



En cas de remise partielle, la décision est conditionnée au versement du laissé à charge par le comptable auprès de la DCST (Direction des créances spéciales du Trésor) dans un délai raisonnable. A défaut de paiement, la décision de remise gracieuse devient caduque et le recouvrement du débet est poursuivi au vu de l'arrêt qui est un titre exécutoire.

Dans tous les autres cas, le ministre du budget laisse à la charge du comptable un montant qui ne peut être inférieur à 3 pour 1 000 du cautionnement du poste comptable. Ce laissé à charge doit être réglé entre les mains du comptable de la Direction des créances spéciales du Trésor à Châtelleraut après avoir actionné, le cas échéant, l'assurance souscrite.

Chaque sinistre fait alors l'objet d'une prise en charge partielle par l'assureur qui applique une franchise.

Un point important est de solliciter au plus tôt votre assurance, celle-ci règle très vite le comptable avant que son paiement ne soit enregistré par la DCST.

La DCST informe la Cour des Comptes de l'apurement du débet par le comptable, ce qui permettra à la Cour de délivrer le quitus pour les exercices concernés par le débet. Le délai d'obtention du quitus est particulièrement long et il semblerait nécessaire pour les comptables qui en ont besoin (les retraités particulièrement) de contacter la Cour pour faire accélérer la procédure.



Annexe 1

Partie commune à joindre à toute demande de remise gracieuse présentée par les agents comptables (remplir toutes les rubriques)

INFORMATIONS SUR L'AGENT COMPTABLE

Civilité

Madame Monsieur

Nom :

Prénom :

Situation actuelle

En activité Retraite(e) le Décédé(e) le Autres • (a préciser)

Situation au moment des faits

Grade :

Titulaire Intérimaire

Dates de gestion du poste comptable

DuAu.....

Montant du cautionnement (ou joindre un extrait) concernant le ou les exercices concernés

INFORMATIONS SUR LE POSTE COMPTABLE CONCERNÉ PAR LE DEFICIT

Libellé du poste :

Ministre de tutelle et adresse du service compétent :

INFORMATIONS SUR LE DEBET

Exercices concernés :

Montant du ou des débet(s) :

Nature juridique de l'organisme concerné

(indiquer le libelle de l'organisme concerne)

Nature du débet

Administratif Juridictionnel

Catégorie du ou des débet(s) (à détailler si les débet(s) appartiennent à différentes catégories)

Comptabilité Dépenses Recettes Autres (a préciser)

Annexe 2

Principaux textes relatifs à la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics et assimilés

Fusionner ici le pdf de la fiche DGFIP lors de la mise en forme définitive de ce doc en pdf

Annexe 2 (FICHE RH1B)

La responsabilité personnelle et pécuniaire des agents comptables d'établissements publics nationaux

Le principe de la responsabilité personnelle et pécuniaire

Défini par l'article 60-I à IV de la loi n°63-156 du 23 février 1963 modifié portant loi de finances pour 1963, le champ de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics est circonscrit par trois critères :

- La correcte exécution des missions confiées au comptable, notamment dans le respect des contrôles à effectuer en matière de recettes et de dépenses conformément aux articles 17 à 20 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.
- La période de gestion : Le comptable entrant a la possibilité d'émettre des réserves sur la gestion de son prédécesseur. Ces réserves qui doivent être précises et motivées sont transmises, à l'appui du compte financier, au juge des comptes seul habilité à juger du bien-fondé de ces dernières.
- Les opérations, qu'elles soient réalisées par les agents comptables eux-mêmes, les agents placés sous leur autorité, leurs régisseurs, les mandataires ou les agents comptables secondaires placés sous leur autorité.

Cette responsabilité est mise en jeu soit par le ministre dont relève le comptable ou par le ministre chargé du budget, soit par le juge des comptes.

1. La constatation de la force majeure

L'article 60-V de la loi de finances pour 1963 dispose désormais que " lorsque le ministre dont relève le comptable public, le ministre chargé du Budget ou le juge des comptes constate l'existence de circonstances constitutives de la force majeure, il ne met pas en jeu la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public. "

Depuis le 1er juillet 2007, lorsque les circonstances de la force majeure sont réunies, c'est à dire lorsque les critères de l'irrésistibilité, de l'imprévisibilité et de l'extériorité sont réunis (article 1148 du Code civil), la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable n'est plus mise en jeu :

- soit le ministre prend un arrêté de constatation de force majeure qu'il lui notifie par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, ou dans la forme administrative.
- soit, le juge à l'occasion de l'examen des comptes d'un organisme public, constate que les éléments de la force majeure sont réunis, il ne met pas en jeu la responsabilité du comptable.



Les déficits résultant de circonstances de force majeure sont couverts par l'organisme public concerné.

2. La prescription extinctive.

En application de l'article 60 modifié de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963, la responsabilité du comptable ne peut plus être engagée après le 31 décembre de la cinquième année suivant celle au cours de laquelle le comptable a produit ses comptes ou, lorsqu'il n'est pas tenu à cette obligation, celle au cours de laquelle il a produit les justifications de ses opérations.

De plus, cet article dispose que " dès lors qu'aucune charge n'a été notifiée dans ce délai à son encontre, le comptable est déchargé de sa gestion au titre de l'exercice concerné. Dans le cas où le comptable est sorti de fonction au cours dudit exercice et si aucune charge n'existe ou ne subsiste à son encontre dans le même délai pour l'ensemble de sa gestion, il est réputé quitte de cette gestion ".

3. L'engagement de la responsabilité par voie administrative.

La procédure de mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire est prévue par le décret n°2008-228 du 5 mars 2008 modifié par le décret n°2012-1387 du 10 décembre 2012 relatif à la constatation et à l'apurement des débits des comptables publics et assimilés

La responsabilité du comptable est mise en jeu, au cours d'une procédure amiable par l'émission d'un ordre de versement. Le comptable peut solliciter un sursis de versement. L'émission de l'ordre de versement ou l'octroi du sursis de versement relève de la compétence du ministre de tutelle en ce qui concerne les comptables d'établissements publics nationaux nommés par le ministre de tutelle avec l'agrément du ministre chargé du budget. En revanche, cette compétence est dévolue au ministre chargé du budget en ce qui concerne les comptables nommés directement par lui ou conjointement par ses soins avec le ministre de tutelle.

Le comptable peut présenter une demande en remise gracieuse au ministre chargé du budget, seul compétent. Si le comptable ne s'est pas acquitté de la somme réclamée, ou s'il n'a pas sollicité un sursis de versement ou que ce dernier lui a été refusé et s'il n'a pas présenté de demande en remise gracieuse, un arrêté de débit (titre exécutoire) est pris en remplacement de l'ordre de versement par l'autorité qui avait émis celui-ci. Le comptable peut encore, à ce stade, présenter une demande en remise gracieuse au ministre chargé du budget.

Le débit ainsi prononcé est pris en charge dans les écritures de l'établissement public, à charge pour le comptable en place d'en assurer le recouvrement.

Au sein du ministère chargé du Budget, la DGFIP – Délégation à la gestion des cadres et personnels de centrale et à la responsabilité des comptables " assure la mise en œuvre de cette procédure de mise en jeu administrative de la responsabilité personnelle et pécuniaire.

4. L'engagement de la responsabilité par voie juridictionnelle

Le contrôle juridictionnel se traduit soit par une ordonnance de décharge soit, après instruction contradictoire et audience publique, par un arrêt (Cour des comptes) constituant le comptable en débet.

Le déroulé de la procédure d'examen des comptes est le suivant :

- un magistrat rapporteur examine les comptes et rend un rapport ;
- le parquet (ministère public), sur la base de ce rapport, décide ou non de l'opportunité des poursuites ;
- après l'ouverture de l'instance contentieuse et au terme d'une procédure contradictoire, la formation de jugement se prononce.

Depuis le 1er juillet 2012, les dispositions de l'article 60 de la loi de 1963 ont été modifiées à la fois sur les modalités de mise en jeu de la responsabilité des comptables par le juge des comptes et sur les modalités d'exercice du pouvoir de remise gracieuse du ministre chargé du budget dans le cadre des mises en débet par le juge des comptes.

Lorsque le juge des comptes constate des manquements du comptable lors du contrôle de ses comptes, il doit distinguer deux situations, selon que le manquement a causé ou non un préjudice à l'organisme public.

Lorsque le manquement n'a pas causé de préjudice à l'organisme la responsabilité du comptable n'est pas mise en jeu pour la totalité de la dépense irrégulièrement payée ou de la créance non recouvrée ; compte tenu des circonstances de l'espèce, le juge des comptes peut laisser à la charge du comptable une somme comprise entre 0 € et un plafond, fixé par exercice et par référence au montant du cautionnement du comptable (1,5 millième du cautionnement) ; Plusieurs laissés à charge non rémissibles peuvent être prononcés par le juge des comptes au titre d'un même arrêt.

Lorsque le manquement a causé un préjudice à l'organisme la responsabilité du comptable est mise en jeu pour la totalité de la somme payée irrégulièrement ou de la créance non recouvrée ; dans ce cas, le pouvoir de remise gracieuse du ministre chargé du budget est maintenu mais encadré.



A cette fin tout agent comptable peut solliciter, si nécessaire, le concours des services centraux de la Direction Générale des Finances Publiques.

5. Les demandes en remise gracieuse.

La possibilité, pour le comptable mis en débet, soit par le ministre, soit par le juge des comptes (sauf dans le cadre de la nouvelle procédure pour les laissés à charge non rémissibles prononcés par le juge des comptes), de présenter une demande en remise gracieuse est prévue par l'article 60 IX de la loi de finances pour 1963 modifié et précisée par le décret du 5 mars 2008 précité. L'instruction de la demande relève de la compétence exclusive du ministre chargé du budget.

La remise gracieuse a pour finalité d'atténuer les conséquences financières qu'emporte la mise en jeu de la responsabilité du comptable. Elle est mise en œuvre de façon à maintenir l'effectivité du principe de responsabilité, tout en prenant en considération les circonstances d'apparition du débet, la nature de celui-ci, les conditions dans lesquelles le comptable a dû assurer sa gestion et les difficultés qu'il a pu rencontrer, ainsi que la situation personnelle du comptable.

L'instruction et le suivi des demandes en remise gracieuse incombent à la délégation à la gestion des cadres et personnels de centrale et à la responsabilité des comptables.

Les modalités de présentation et le contenu des dossiers de demandes en remise gracieuse sont prévues par l'instruction n° 01-032-M9 du 21 mars 2001.

Dès lors que le montant de la remise gracieuse est supérieur à 10 000€ (article 23 du décret précité), le projet de décision de remise gracieuse du ministre est obligatoirement soumis à l'avis préalable de la Cour des Comptes. Le décret n° 2012-1387 du 10 décembre 2012 précité a supprimé cet avis concernant les instances juridictionnelles initiées à compter du 1er juillet 2012 (date de notification du réquisitoire).

La charge de la remise gracieuse éventuellement accordée est supportée par le budget de l'organisme public, dont l'avis du conseil d'administration est obligatoirement requis lors de la constitution du dossier, conformément aux dispositions de l'article 11 I du décret précité.

Au titre des instances contentieuses initiées à compter du 1er juillet 2012 par le juge des comptes et concernant des manquements ayant causé un préjudice, le ministre chargé du budget ne peut plus accorder de remise gracieuse totale sauf dans deux cas prévus par la loi (en cas de décès du comptable ou de respect par ce dernier des règles de contrôle sélectif). Il doit laisser à la charge du comptable un montant minimum correspondant à 3 millièmes du cautionnement du comptable