



LE TEMPS DES RESPONSABILITÉS FINANCIÈRES *1822 - 2022*

*Sous la direction
de Catherine Hirsch*

SOMMAIRE

PRÉSENTATION DES AUTEURS	7
ALLOCATION D'OUVERTURE	9
<i>Pierre Moscovici</i>	
INTRODUCTION	13
<i>Catherine Hirsch</i>	
PREMIÈRE PARTIE	
Regards croisés sur l'histoire de la responsabilité financière	19
Chapitre 1 – Comptable donc responsable : la formalisation de l'obligation comptable de l'État	20
<i>Sébastien Kott</i>	
Tenir ou demander des comptes pour rendre compte	22
Présenter ou rendre des comptes?	26
Chapitre 2 – La longue quête d'une responsabilité des gestionnaires publics	33
<i>Nicolas Groper</i>	
Le temps des grands principes et des petits pas... (1789-1914)	33
Le temps des crises et des ruptures (1914-1963)	39
La période contemporaine : la réforme permanente et le lent ébranlement des fondements	43
DEUXIÈME PARTIE	
Regards croisés sur l'histoire de la responsabilité des comptables publics	49
Chapitre 3 – Les comptes publics face à leur juge : des questions qui ont traversé le temps	50
<i>Gilles Miller</i>	
Faut-il un juge pour les comptes?	51
Que juge le juge des comptes? La Cour juge les comptes!	56
Que juge le juge des comptes? Rien que les comptes!	60
Que juge le juge des comptes? Tous les comptes!	63

Chapitre 4 – La lente subjectivisation de l’office du juge des comptes	70
<i>Stéphanie Damarey</i>	
Le rôle du juge dans la subjectivisation de l’office du juge des comptes	72
Le rôle du législateur dans la subjectivisation de l’office du juge des comptes	79
TROISIÈME PARTIE	
Regards croisés sur l’histoire de la responsabilité des ordonnateurs	87
Chapitre 5 – Faire vivre une responsabilité financière des ordonnateurs (1948-2022) : la Cour de discipline budgétaire et financière	88
<i>Christophe Pierucci</i>	
La responsabilité devant la CDBF, responsabilité empêchée	90
L’exploitation par la CDBF des potentialités du cadre juridique existant	94
La construction de la crédibilité d’une responsabilité financière quasi pénale des gestionnaires publics	102
Chapitre 6 – La Cour de discipline budgétaire et financière, histoire d’un paradoxe	108
<i>Thierry Savy</i>	
La mixité dans la composition de la CDBF : le pari réussi d’une identité propre de la CDBF	109
La CDBF, une juridiction « dissociée » de la Cour des comptes	117
ALLOCUTION DE CLÔTURE	125
<i>Louis Gautier</i>	
QUESTIONS/RÉPONSES	133
ANNEXE CHRONOLOGIQUE	145

Présentation des auteurs

Stéphanie Damarey, professeure agrégée de droit public à l'université de Lille.

Louis Gautier, Procureur général près la Cour des comptes.

Nicolas Groper, conseiller maître, avocat général au Parquet général de la Cour des comptes.

Catherine Hirsch, Procureure générale honoraire, présidente du Comité d'histoire de la Cour des comptes et des juridictions financières.

Sébastien Kott, professeur de droit public à l'université de Poitiers, détaché au sein de la direction de la recherche de l'Institut national du service public.

Gilles Miller, conseiller maître à la 3^e chambre, membre de la chambre du contentieux et président du comité de jurisprudence de la Cour des comptes.

Christophe Pierucci, professeur de droit public à l'université de Strasbourg.

Thierry Savy, conseiller maître à la 1^{re} chambre, membre de la Cour d'appel financière et secrétaire général de la CDBF de 2017 au 31 décembre 2022.

ALLOCUTION D'OUVERTURE

Pierre Moscovici

Premier président de la Cour des comptes

Madame la Présidente, chère Catherine Hirsch,
Mesdames et Messieurs les professeurs d'université,
Mesdames et Messieurs les membres du Comité d'histoire,
Chers collègues et chers amis,

Nous sommes à quelques jours du premier anniversaire de l'ordonnance du 23 mars 2022, et je suis très heureux d'ouvrir aujourd'hui cette demi-journée d'étude du Comité d'histoire sur deux siècles d'histoire de la responsabilité financière. Pour la conception et l'organisation de ce colloque, je remercie la présidente du Comité d'histoire, Catherine Hirsch, au nom de la Cour des comptes, de nous offrir ce recul historique sur ce sujet fondateur pour nous qu'est la responsabilité des ordonnateurs et des comptables, par des regards croisés – vous savez que j'y tiens beaucoup – de magistrats et d'universitaires spécialistes du droit public.

Tout d'abord, je souhaite redire l'attachement qui est le mien au Comité d'histoire et à l'organisation de colloques sur l'histoire de notre institution et de nos missions.

Le Comité d'histoire de la Cour des comptes alimente en permanence la réflexion de la Cour, en organisant des conférences comme celle-ci qui donnera lieu d'ailleurs à un ouvrage dans la collection créée spécifiquement pour ces travaux. C'est une collection qui est d'une grande qualité, même si elle peut encore être améliorée – chère Catherine, vous y réfléchirez. Cette action est utile, diverse et vise à toucher tous les publics, je m'en réjouis.

Comme beaucoup de nos collègues, je suis donc très attaché à cette instance, créée en 2009 à l'initiative de Philippe Séguin et qui poursuit des objectifs

ambitieux, avec des résultats unanimement reconnus au sein de notre maison. Au-delà de l'intérêt intellectuel que nos collègues peuvent trouver dans vos travaux, ceux-ci en vérité sont essentiels à la préservation de la mémoire des juridictions financières et au-delà. L'histoire de la Cour des comptes est liée à celle de notre pays et de nos concitoyens. Quand on me demande ce que je fais, je ne dis jamais que je suis le chef d'un corps. Je dis toujours que je préside une institution, ce qui est assez différent parce que je crois que la Cour des comptes est justement inscrite dans cette histoire plus ancienne, en réalité, que la République, mais profondément républicaine. Cet état de fait nous oblige à l'entretenir et à la faire connaître. Cela participe au rayonnement extérieur de la Cour et au renforcement des liens au sein de notre collectif de travail. Je vous dis donc ici publiquement ce que j'ai dit à votre présidente quand je lui ai demandé de prendre la présidence du Comité d'histoire, à savoir que je soutiendrai les initiatives que pourrait prendre le Comité d'histoire pour accroître encore son rayonnement.

Le Comité d'histoire a aussi permis de renforcer les liens de la Cour avec le monde académique et cette journée en est la preuve.

Je l'ai déjà dit, il est très important pour moi que la Cour entretienne des liens étroits avec le monde académique, cela fait partie de nos objectifs d'ouverture pour que la Cour soit véritablement dans la société. On ne peut être dans la société si on est dans l'entre-soi : il faut s'ouvrir. Par ailleurs, dans le cadre du projet JF 2025, une des actions que je promeus est l'accroissement de la place de l'évaluation des politiques publiques dans nos ressources et évidemment, une évaluation de politiques publiques ne se fait pas entre soi mais en contact étroit avec le monde universitaire.

Je suis donc très heureux de la présence du professeur de droit public Sébastien Kott au sein du Comité d'histoire. Il nous donnera, en écho avec Nicolas Groper, avocat général au Parquet de la Cour, des éclairages sur l'origine et la justification de ce régime si particulier et important. Et parmi les intervenants qui nous livreront aujourd'hui leur vision de l'histoire de la ou des responsabilités financières, je voudrais aussi saluer Madame la professeure Stéphanie Damarey et Monsieur Christophe Pierucci qui viendront enrichir les propos de nos éminents collègues Gilles Miller et Thierry Savy sur l'office du juge des comptes publics et sur l'histoire de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Cette ouverture sur le monde de l'enseignement supérieur et de la recherche est aujourd'hui en perpétuelle évolution dans les juridictions financières. Nous avons développé une relation privilégiée et un partenariat très vivant avec le CNRS, illustrant notre volonté, à la Cour, de fédérer les expertises sur les grands enjeux de société qui croisent la science et l'action publique. Chaque

année, la Cour organise de nombreux colloques et manifestations scientifiques, comme celle d'aujourd'hui. S'est ainsi tenu en novembre dernier un colloque entre la Cour et le CNRS sur l'apport de la science aux politiques publiques pendant les crises sanitaires et sur l'innovation en période de crise qui faisait écho au *Rapport public annuel* de l'année dernière.

La Cour est aussi engagée dans le soutien de la jeune recherche au travers d'un prix de thèse, remis depuis 2017, et qui vise à distinguer les auteurs de thèse qui contribuent à améliorer les connaissances et l'innovation en matière de finances publiques. Enfin, dans le cadre toujours du plan stratégique des juridictions financières JF 2025 notamment, au travers d'un partenariat avec la Société française d'évaluation (SFE), les juridictions financières accueilleront prochainement des doctorants *via* les nouveaux contrats doctoraux expérimentaux dits COFRA (conventions de formation par la recherche en administration).

* * *

Je pense que ce regard croisé entre ce que nous faisons et le monde de la recherche contribue à notre propre transformation. Ces partenariats sont donc tout à fait stratégiques.

Les juridictions financières se transforment aussi et vous ne l'ignorez pas, puisque c'est le thème de cette demi-journée, sur le terrain du renforcement du juge financier français.

À partir du 1^{er} janvier, la Cour des comptes connaît de la responsabilité de l'ensemble des gestionnaires publics. Cette réforme est historique puisqu'il ne s'agit de rien de moins qu'un tournant par rapport à l'héritage napoléonien de 1807. Comme tous les tournants, elle est la rencontre d'une nécessité et d'une volonté car elle était aussi inéluctable pour moderniser la responsabilité des gestionnaires publics. Quand je suis arrivé ici, j'ai trouvé sur mon bureau plusieurs approches d'une réforme nécessaire – certaines par la sanction, d'autres par la réparation : plusieurs approches étaient possibles. D'aucuns, à l'extérieur de la maison, pensaient que cela était superflu. Ce fut le cas du rapport Bassères, qui concédait aux membres de la Cour des comptes la qualité de magistrats à condition de ne plus juger – ce qui était tout de même assez original : nous aurions été des magistrats parce que nous aurions été indépendants, mais je ne suis pas certain que ce soit une définition tout à fait convenable. En tous cas, c'était un dispositif obsolète, qui était attaqué et qu'il fallait, évidemment, modifier. Vous savez que je me suis battu pour garantir l'indépendance nécessaire à une justice financière équilibrée, entre l'action du juge pénal et la responsabilité managériale. Je pense que le résultat obtenu justifie cet effort, et le nouveau régime est maintenant compris comme une

avancée pour les citoyens, pour les justiciables et pour l'action publique et bientôt, grâce à ce que nous ferons connaître, pour le citoyen. Il lui reste bien sûr, et c'est l'essentiel, à faire ses preuves. Nous y mettrons toute notre énergie, grâce à la chambre du contentieux, sous l'excellente impulsion de Jean-Yves Bertucci et nous allons prochainement aussi mettre en place la Cour d'appel qui complètera ce nouvel édifice juridictionnel.

J'ajoute que je suis très fier d'avoir porté cette réforme jusqu'à sa réalisation. Ce ne fut pas chose facile, et je l'ai fait main dans la main avec Catherine Hirsch, qui s'est beaucoup investie sur le sujet quand elle était Procureure générale. Je pense que nous pouvons être fiers du résultat.

Le 1^{er} janvier 2023, nous avons institué cette chambre du contentieux, première chambre unie des juridictions financières puisqu'elle est composée à parité des magistrats de la Cour et des chambres régionales des comptes (CRC). Elle sanctionnera de véritables fautes financières ayant causé un préjudice financier. La réforme ne pourra que renforcer notre institution car elle consacre notre pouvoir et notre rôle essentiel de juridiction financière en tant qu'acteur central de la redevabilité publique en France. Notre jurisprudence va, si c'était possible, encore se professionnaliser et gagner en qualité. Pour rendre la justice de manière effective, l'intégralité des chambres est mobilisée pour approfondir encore le contrôle de régularité et alimenter les instructions contentieuses, parce que la chambre du contentieux doit être alimentée par les CRC et les autres chambres de la Cour. C'est une affaire d'alimentation et de « chaîne de production ».

Pour mieux comprendre l'intérêt et les enjeux de cette réforme, ce colloque est plus que bienvenu, il est nécessaire. Ce sujet est trop souvent mal compris, y compris en interne, parmi nos magistrats. Il faut dire qu'il n'est pas simple mais il est essentiel pour comprendre notre rôle, notre place et notre histoire. J'invite tous les curieux et tous ceux qui ont à cœur le rôle de notre institution, à écouter avec attention les débats et à poser toutes les questions nécessaires pour mieux connaître l'histoire de la ou des responsabilités financières depuis deux siècles.

* * *

Sans ajourner plus longtemps vos travaux, je vais laisser la parole à Catherine Hirsch pour introduire sur le fond le propos de la journée. Je ne pourrai pas y assister car je dois, entre autres, remettre le *rapport public annuel* – qui porte cette année sur la décentralisation – à l'Assemblée nationale. Je vous remercie de votre présence et de votre écoute et je vous souhaite une bonne demi-journée d'étude, riche en débat, je n'en doute pas !

INTRODUCTION

Catherine Hirsch

*Procureure générale honoraire près la Cour des comptes
et présidente du Comité d'histoire de la Cour des comptes
et des juridictions financières*

Je veux saluer à mon tour l'ensemble des personnes qui nous font l'honneur d'assister à ce colloque, qu'elles soient présentes dans cette Grand'chambre de la Cour des comptes ou connectées en visioconférence. Je tiens également à remercier le Premier président pour ses propos d'ouverture. Mes remerciements vont bien évidemment aussi à l'ensemble des personnels du secrétariat général de la Cour qui ont assuré la préparation de cette manifestation et l'accueil des participants.

Avant d'aborder notre sujet, permettez-moi de rendre hommage à Marie Christine Esclassan, professeur émérite de droit public, directrice de la *Revue française de finances publiques* et secrétaire générale de FONDAFIP, décédée le 6 mars dernier. Je veux saluer son immense apport à l'enseignement, à la recherche et aux échanges internationaux en matière de fiscalité et de finances publiques.

Vous ne serez pas surpris que m'étant consacrée à la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics en tant que Procureure générale près la Cour des comptes, exerçant le ministère public de la Cour de discipline budgétaire et financière, je vous propose aujourd'hui en ma qualité de présidente du Comité d'histoire de la Cour des comptes et des juridictions financières, sa mise en perspective historique avec plus de deux siècles d'histoire des deux régimes de responsabilité qui l'ont précédée.

Comment en effet ne pas faire nôtres ces mots de Marguerite Yourcenar que les fidèles de France culture reconnaîtront : « *Le coup d'œil sur l'histoire, le recul vers une période passée... vous donne des perspectives sur votre époque*

et vous permet d'y penser davantage et de voir davantage les problèmes qui sont les mêmes et les problèmes qui diffèrent ou les solutions à y apporter.»

Ce miroitement du présent avec le passé est précisément l'une des orientations que j'ai souhaité donner au Comité d'histoire de la Cour des comptes et des juridictions financières. Nous fêterons dans quelques jours le premier anniversaire de l'ordonnance du 23 mars 2022 relative à la responsabilité financière des gestionnaires publics qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023. C'était donc le moment de retracer l'histoire de cette responsabilité financière!

Cette demi-journée d'étude répond également à une autre orientation du comité qui est de croiser plus systématiquement les regards d'universitaires et de praticiens sur l'histoire des juridictions financières. Son programme en témoigne. L'après-midi sera organisée en trois temps :

- une vision d'ensemble de l'histoire de la responsabilité financière d'abord, qui vous sera donnée par un premier « binôme » constitué par Sébastien Kott et Nicolas Groper ;
- une histoire de la responsabilité personnelle et pécuniaire (RPP) des comptables devant le juge des comptes (Cour et CRTC), ensuite, qui vous sera contée par un deuxième binôme constitué par Stéphanie Damarey et Gilles Miller ;
- une histoire de la responsabilité des ordonnateurs enfin, qui vous sera proposée par un troisième binôme, Christophe Pierucci et Thierry Savy.

L'idée qui a en effet présidé à l'élaboration de ce programme est que chacun des intervenants apporte une analyse nourrie par son expertise, celle du chercheur pour les universitaires, celle du juge des comptes pour les magistrats de la Cour. Et nous nous sommes attachés à une préparation véritablement coordonnée et concertée qui a donné lieu à des échanges systématiques au sein des binômes et entre tous les intervenants. Si j'en crois leurs témoignages, cette méthode a rendu l'exercice particulièrement intéressant et stimulant pour chacun d'eux! Et je me réjouis que ces orientations suscitent l'intérêt d'un large public puisque nous comptons aujourd'hui plus de 230 inscrits à ce colloque.

Il y a donc, vous l'aurez compris, une certaine nouveauté dans cette initiative du Comité d'histoire. Cette volonté d'innover s'accompagne de notre part d'une certaine modestie : il s'agit d'une première étude sur l'histoire de la responsabilité financière qui n'épuisera évidemment pas le sujet. Cette initiative en appellera donc d'autres et suscitera, je l'espère, des vocations!

En guise d'introduction, je me limiterai à quelques éléments de cadrage.

Le cadrage historique que nous avons proposé est 1822-2022.

1822 correspond à l'ordonnance du 14 septembre 1822 qui formule nettement pour la première fois l'ensemble des règles du système français de comptabilité publique. Il s'agit pour l'essentiel de l'incompatibilité des fonctions d'ordonnateur et de comptable, des conditions de l'ordonnancement et du mandatement des dépenses, du contrôle exercé par le payeur sur la régularité de l'exécution de la dépense, de la limitation de l'exercice à l'année d'origine. Toutefois, le fondement des régimes de responsabilité financière est sans aucun doute l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 inscrit au fronton de cette Grand'chambre de la Cour des comptes, qui dispose que « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* » et qui a d'abord pris corps avec la création de la Cour des comptes sous une forme juridictionnelle en 1807. Les intervenants y reviendront pour montrer que cet article fonde tant la responsabilité des comptables que celle des administrateurs.

2022, nous l'avons vu, correspond à l'ordonnance du 23 mars qui unifie les régimes de responsabilité préexistants et qui confère, enfin, à la Cour des comptes la juridiction sur les ordonnateurs qui lui avait toujours été refusée jusque-là. En effet jusqu'à son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023, la mise en œuvre de cet article 15 a essentiellement (voire exclusivement) reposé sur la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables susceptible d'être mise en jeu devant le juge des comptes, la Cour des comptes pour tous les comptes jusqu'en 1982, la Cour et les CRC après 1982, en fonction de leurs champs de compétences respectifs.

Ce n'est qu'avec la loi du 25 septembre 1948 sanctionnant la faute de gestion et créant la Cour de discipline budgétaire, qu'est institué un régime de responsabilité de tous les agents publics, à l'exception des ministres et des personnes investies d'une autorité de nature politique.

Les intervenants reviendront dans un instant sur l'histoire de la responsabilité financière publique et de la fonction contentieuse des juridictions financières. Ils mettront en évidence le paradoxe de la RPP jugée trop rigoureuse par les comptables alors même que le juge des comptes l'estimait trop peu effective. Ils souligneront également les forces et les faiblesses de la Cour de discipline budgétaire et financière ainsi que le déséquilibre et l'insuffisante articulation entre les deux régimes de responsabilité.

En définitive, à mon sens, la réforme du 23 mars 2022 qui fusionne les deux régimes de responsabilité antérieurs devrait donner véritablement corps à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, sous réserve bien entendu des conditions de sa mise en œuvre... Mais il s'agit là d'une autre histoire qui reste à faire, avant que nous puissions l'écrire.

Avant de leur céder la parole, permettez-moi de vous présenter brièvement chacun des intervenants.

Sébastien Kott est professeur de droit public à l'université de Poitiers, actuellement détaché au sein de la nouvelle direction de la recherche de l'Institut national du service public. Il est spécialiste de finances publiques et plus particulièrement de l'action publique financière, objet qu'il aborde de manière interdisciplinaire. Ainsi, après avoir étudié le budget (exécution et contrôle) dans une perspective historique, il s'est intéressé à la gestion publique dans une perspective plus sociologique. Il a aussi abordé des questions comptables en mobilisant les sciences de gestion.

L'intervention qu'il propose est à la croisée de ces trois axes de recherche.

Nicolas Groper est conseiller maître, avocat général au Parquet général de la Cour des comptes. Depuis sa sortie de l'ENA, il a mené une double carrière dans les juridictions financières et la diplomatie. Au sein des juridictions financières, il s'est intéressé tout particulièrement au contentieux en tant que rapporteur puis secrétaire général de la CDBF. Il a créé la chronique de jurisprudence dans l'AJDA, il est l'auteur de l'ouvrage intitulé *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier* et il a contribué à la rédaction des *Grands arrêts de la jurisprudence financière*.

Gilles Miller est conseiller maître à la 3^e chambre de la Cour des comptes et membre de la chambre du contentieux. Il est le président du comité de jurisprudence des juridictions financières.

Il est lui aussi un fin connaisseur des activités contentieuses des juridictions financières puisqu'il a été membre de la Cour de discipline budgétaire et financière, avocat général au Parquet général après avoir présidé la CRC de Haute-Normandie et dirigé le ministère public près la CRC d'Île-de-France. Il est l'auteur de nombreuses publications ayant trait à la mission juridictionnelle de la Cour ou des chambres régionales, ainsi qu'aux relations entre le juge des comptes et le juge judiciaire.

Stéphanie Damarey est professeure agrégée de droit public. Elle est directrice du Master 2 finances et fiscalité publiques de l'université de Lille et vice-présidente finances de cette université.

Elle est l'auteure du précis *Droit public financier* publié aux éditions Dalloz et de deux manuels de finances publiques aux éditions LGDJ-Gualino. Elle est en charge de la chronique de jurisprudence financière du *Bulletin juridique des collectivités territoriales*. Stéphanie Damarey est également l'auteure de très nombreuses publications en lien avec les juridictions financières et plus largement avec le droit public financier.

En 2020, à la demande du Gouvernement dans le cadre de la réflexion préparatoire à la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics, Stéphanie Damarey a produit une étude sur les régimes de responsabilité financière des gestionnaires publics en Europe.

Christophe Pierucci est enseignant chercheur, professeur de droit public à l'université de Strasbourg. Il est l'auteur de nombreux ouvrages et publications de finances publiques. Sa thèse, soutenue en 2003, portait sur la CDBF sous le titre « Une responsabilité à raison de la gestion publique : la responsabilité devant la Cour de discipline budgétaire et financière ».

Il est membre du comité de rédaction de la *Revue française de finances publiques*, membre du comité scientifique de la revue *Gestion et finances publiques* et directeur du Groupe de recherche sur la dette publique de FONDAFIP.

Après une première carrière dans la marine nationale en tant que commissaire de la marine, Thierry Savy a rejoint la Cour des comptes où il a été affecté à la 5^e chambre. Il est conseiller maître à la 1^{re} chambre et a été secrétaire général de la Cour de discipline budgétaire et financière de 2017 au 31 décembre 2022, date de la disparition de cette juridiction.