



Mission

Régimes de responsabilité financière des gestionnaires publics

Analyse comparée

Propositions pour un régime de responsabilité des gestionnaires publics

**Mission confiée à la Professeure Stéphanie Damarey
Professeure des universités
Agrégée de Droit public**

**Lettre de mission du 20 décembre 2019
Rapport définitif du 15 avril 2020**

Sommaire détaillé

| | |
|---|-----|
| Sommaire détaillé | 83 |
| Liste des abréviations | 85 |
| Lettre de mission du 20 décembre 2019..... | 86 |
| Propos liminaire | 89 |
| Echanges et entretiens dans le cadre de la mission..... | 91 |
| Eléments du vocabulaire juridique..... | 93 |
| Introduction..... | 100 |
| I – Analyse des régimes de responsabilité du point de vue des acteurs de l’exécution budgétaire | 103 |
| A – L’intervention des Instituts supérieurs de contrôle juridictionnels | 106 |
| BELGIQUE..... | 108 |
| ESPAGNE..... | 110 |
| GRECE | 117 |
| ITALIE | 120 |
| LETTONIE..... | 127 |
| PORTUGAL | 130 |
| Synthèse Espagne / Italie / Portugal | 136 |
| Conclusion..... | 138 |
| B – L’intervention des instituts supérieurs de contrôle non juridictionnels..... | 140 |
| 1) ISC non juridictionnels de premier niveau : dispositif d’alerte/d’information.. | 140 |
| FINLANDE | 141 |
| NORVEGE..... | 141 |
| SERBIE | 141 |
| 2) ISC non juridictionnels de deuxième niveau : suites données aux recommandations..... | 142 |
| BULGARIE..... | 142 |
| CROATIE..... | 143 |
| SLOVAQUIE | 143 |
| SLOVENIE | 143 |
| HONGRIE..... | 143 |
| 3) ISC non juridictionnels de troisième niveau : réparation des dommages..... | 144 |
| ROUMANIE..... | 144 |
| Au-delà des frontières européennes :..... | 145 |
| AFRIQUE DU SUD | 145 |
| PEROU..... | 146 |
| CHILI..... | 146 |
| Conclusion..... | 147 |
| C – Les régimes alternatifs de responsabilité des gestionnaires publics..... | 149 |
| 1) Responsabilité professionnelle | 149 |
| ALLEMAGNE..... | 150 |
| AUTRICHE | 151 |
| DANEMARK | 152 |
| ESTONIE..... | 153 |
| FINLANDE | 153 |
| HONGRIE..... | 154 |
| LUXEMBOURG | 155 |

| | |
|--|-----|
| NORVEGE..... | 157 |
| POLOGNE..... | 157 |
| REPUBLIQUE TCHEQUE..... | 159 |
| ROUMANIE..... | 160 |
| Au-delà des frontières européennes :..... | 161 |
| CANADA..... | 161 |
| ETATS-UNIS..... | 162 |
| PARAGUAY..... | 164 |
| Conclusion..... | 165 |
| 2) Responsabilité politique..... | 169 |
| DANEMARK..... | 170 |
| FINLANDE..... | 171 |
| ISLANDE..... | 172 |
| NORVEGE..... | 173 |
| ROYAUME-UNI..... | 174 |
| SUEDE..... | 174 |
| Au-delà des frontières européennes :..... | 176 |
| CANADA..... | 176 |
| Conclusion..... | 176 |
| 3) Responsabilité pénale..... | 178 |
| DANEMARK..... | 178 |
| FINLANDE..... | 180 |
| ISLANDE..... | 180 |
| ITALIE..... | 181 |
| ROYAUME-UNI..... | 182 |
| Au-delà des frontières européennes :..... | 182 |
| CANADA..... | 182 |
| Conclusion..... | 183 |
| D – Synthèse des régimes de responsabilité au travers des sanctions prononcées à l'encontre des acteurs de l'exécution budgétaire..... | 185 |
| 1) Réparation du dommage causé à la caisse publique..... | 186 |
| 2) Condamnation à amende..... | 197 |
| 3) Autres sanctions prononcées..... | 199 |
| 4) Pouvoir de remise gracieuse du ministre..... | 202 |
| Conclusion..... | 206 |
| II – Propositions d'évolutions des régimes de responsabilité pour la France..... | 207 |
| A – Présentation générale..... | 208 |
| 1 - Privilégier un modèle juridictionnel..... | 208 |
| 2 - Revoir le dispositif des sanctions prononcées..... | 210 |
| 3 - Supprimer le pouvoir de remise gracieuse du ministre..... | 212 |
| 4 - Supprimer la notion de préjudice financier..... | 213 |
| 5 - Revoir le schéma juridictionnel financier..... | 215 |
| 6 - Etendre le périmètre d'intervention du juge financier à l'ensemble des gestionnaires publics..... | 218 |
| 7 - Subjectiviser entièrement l'office du juge financier..... | 219 |
| B – Tableau de présentation des propositions..... | 222 |
| Conclusion..... | 225 |

- **Liste des abréviations**

| | |
|-------|--|
| CBCM | Contrôleur budgétaire et comptable ministériel |
| GFP | Gestion et finances publiques (Revue) |
| CMP | Commission mixte paritaire |
| CRC | Chambre régionale des comptes |
| CTC | Chambre territoriale des comptes |
| CRTC | Chambres régionales et territoriales des comptes |
| GRECO | Groupement d'États contre la corruption |
| ISC | Institut supérieur de contrôle |

- Lettre de mission du 20 décembre 2019



LE MINISTRE

Paris, le 20 DEC, 2019

Chère

Madame la Professeure,

Dans le cadre des orientations définies par les comités interministériels pour la transformation publique, un chantier de modernisation profonde de la gestion budgétaire et comptable de l'État a été engagé. L'un de ses objectifs est de responsabiliser davantage les gestionnaires publics, notamment en repositionnant les contrôles *a priori* vers des contrôles *a posteriori*, en développant la contractualisation pluriannuelle et en clarifiant et simplifiant la chaîne de la dépense, dans le cadre d'une fonction financière publique renforcée.

Cette transformation de notre fonction financière et comptable nécessite de réexaminer les principes et modalités de mise en œuvre des régimes de responsabilité des acteurs de la gestion budgétaire et comptable, qu'il s'agisse des comptables publics, qui relèvent du juge financier au titre de leur régime de responsabilité personnelle et pécuniaire ou des ordonnateurs, justiciables de la cour de discipline budgétaire et financière, notamment en cas de manquement aux règles budgétaires et comptables.

Ce régime dual cumule plusieurs faiblesses. Il conduit, de fait, à faire peser sur les comptables l'essentiel de la responsabilité, pousse ainsi à une sécurisation excessive de la chaîne de la dépense et repose sur une réparation intégrale du préjudice largement fictive du fait du dispositif des remises gracieuses. Le régime d'engagement de la responsabilité des ordonnateurs est quant à lui reconnu comme insuffisamment responsabilisant et mal adapté à l'exigence d'efficacité de gestion des deniers publics réclamée par nos concitoyens. Ses sanctions sont en effet prononcées après une trop longue instruction, réduisant son impact réel sur la gestion, et le montant des amendes prononcées n'est pas significativement dissuasif.

En outre, il s'agit d'un régime essentiellement juridictionnel qui apprécie avant tout le respect (ou non) de règles formelles et ne considère le préjudice effectif pour l'entité publique concernée que comme un critère subsidiaire de détermination de la sanction.

Enfin, la dualité du régime actuel repose sur une conception de la séparation entre ordonnateurs et comptables qui ne traduit pas l'imbrication croissante des acteurs de la chaîne financière et comptable publique.

Madame Stéphanie DAMAREY
Professeure agrégée des Universités
Université de Lille
42, rue Paul Duez
59 000 Lille



139, rue de Bercy - Télécopie 144 - 75574 PARIS Cedex 12

Les juridictions financières et le ministère de l'action et des comptes publics (MACP) ont engagé, chacun pour ce qui les concerne, une réflexion destinée à dessiner les contours d'un nouveau régime qui pallie ces insuffisances.

Afin d'éclairer le Gouvernement, nous avons confié à Monsieur Jean BASSERES, Directeur général de Pôle emploi, une mission destinée à formuler les grandes lignes d'un régime rénové de responsabilité des acteurs de la chaîne financière et comptable publique. En coordination avec les travaux de cette mission, nous souhaitons que vous puissiez éclairer et nourrir la réflexion en réalisant une comparaison précise du régime français avec des régimes de responsabilisation des acteurs de la chaîne financière publique dans d'autres pays européens. Votre analyse visera à s'inspirer les éléments d'une réforme du régime de responsabilité financière publique français et vous formulerez, à ce titre, des propositions.

Vous disposerez, pour conduire vos travaux, de l'appui d'une équipe constituée d'un membre de l'Inspection générale des finances et d'un collaborateur de la Mission risques audit de la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP).

A raison des déplacements que pourrait nécessiter la réalisation de vos travaux, vous bénéficierez de la prise en charge, par la DGFIP, de vos frais de déplacement temporaire dans le cadre de la réglementation existante.

Vous fournirez, pour la mi-février 2020 au plus tard, un rapport intermédiaire présentant les premiers éléments de comparaison, puis avant le 31 mars 2020, le rapport définitif.

Je vous prie de croire, Madame la Professeure, en l'assurance de ma considération distinguée.



Gérald DARMANIN

- Propos liminaire

Dans le cadre des orientations définies par les comités interministériels pour la transformation publique, un chantier de modernisation profonde de la gestion budgétaire et comptable de l'État a été engagé. Le gouvernement étudie ainsi la possibilité de réformer les régimes de responsabilités des gestionnaires publics, c'est-à-dire de ceux qui sont les acteurs des procédures de gestion et d'exécution budgétaires et comptables.

A cet effet, le ministre de l'action et des comptes publics m'a chargée d'une étude sur les régimes de responsabilité financière appliqués dans les pays européens (*cf.* lettre de mission). Les modèles de responsabilité qui y sont appliqués, peuvent ainsi inspirer la réforme à venir des régimes de responsabilité des gestionnaires publics.

Afin de compléter l'étude et de manière ponctuelle, ce rapport se complète d'exemples d'Etats situés au-delà des frontières européennes en raison de spécificités qu'il pouvait être intéressant de prendre en considération.

Le présent rapport entreprend de présenter en plusieurs niveaux, les essentiels de cette analyse de droit comparé européen. Il débute par une présentation des modèles appliqués en fonction des instituts de contrôle concernés. Ces instituts sont, traditionnellement, classés selon qu'ils sont ou non dotés de compétences juridictionnelles. C'est le classement retenu dans le cadre de l'Intosai.

Tout d'abord, avec une présentation des ISC (Instituts supérieurs de contrôle) juridictionnels, de leurs champs de compétences, de l'étendue des responsabilités supportées par les gestionnaires publics et des sanctions susceptibles d'être prononcées (I, A-).

Cette approche se complète d'une étude des ISC non juridictionnels qui suppose d'affiner la présentation de ces derniers alors que parmi eux, certains disposent de pouvoirs de sanctions quasiment équivalents à ceux détenus par les ISC juridictionnels (I, B- et notamment I, B-, 3).

Ces premiers développements permettent d'évoquer les modalités en fonction desquelles la responsabilité financière des acteurs de l'exécution budgétaire peut être engagée.

Il convenait ensuite d'aborder, par quelques exemples, ces régimes alternatifs de responsabilité des gestionnaires publics, autres que financière. Sont évoqués les dispositifs de mise en cause de la responsabilité professionnelle des acteurs de l'exécution budgétaire, leur responsabilité politique lorsqu'elle existe ainsi que leur responsabilité pénale (I, C-). Cette approche complémentaire permet d'avoir un visuel global sur les conséquences en termes de responsabilité, supportées par ces acteurs.

Est ensuite proposée une présentation sous forme de synthèse des dispositifs de sanctions rencontrés dans les pays européens (ISC juridictionnels et non juridictionnels). Sur le fond, cette partie apporte peu d'éléments de nouveauté par rapport aux précédents développements mais permet de résumer les sanctions possibles en considération des acteurs de l'exécution budgétaire et des manquements reprochés. Avec une présentation sous forme de tableaux, ces développements permettent d'appréhender de manière plus

rapide les dimensions possibles d'une responsabilité financière des acteurs de l'exécution budgétaire (I, D-).

Le rapport s'achève avec une présentation de propositions visant à revoir/améliorer les régimes de responsabilité financière des acteurs de cette exécution budgétaire.

Empruntant pour certaines d'entre elles aux régimes étrangers étudiés, ces propositions entendent remédier aux dysfonctionnements constatés dans l'actuel régime français dont le présent rapport aura fait état tout au long de ses développements (II).

Je tiens, en débutant ce rapport, à présenter mes plus vifs remerciements au Premier ministre Edouard Philippe et au Ministre de l'action et des comptes publics Gérard Darmanin pour l'honneur qu'ils m'ont fait en me confiant cette mission. Témoignage de la reconnaissance des travaux de recherche menés depuis plusieurs années maintenant dans le domaine de la responsabilité financière des gestionnaires publics.

Je tiens également à remercier bien vivement tous ceux qui ont pu contribuer à éclairer mes connaissances sur ces régimes étrangers de responsabilité financière des gestionnaires publics. Je songe notamment à mes homologues universitaires étrangers mais également aux magistrats financiers qui ont pris la peine de répondre à mes nombreuses interrogations. J'ai souhaité les associer à ces travaux en les ajoutant à la liste des échanges et entretiens réalisés durant ces recherches.

Remerciements également aux correspondants des ministères économiques et financiers, sollicités dans le cadre de ce rapport afin de préciser l'étude des régimes de responsabilité mis en place en Europe.

Remerciements également à mes étudiants qui ont témoigné un vif intérêt pour ces travaux de recherche et m'ont proposée leur aide. Plus particulièrement à ceux qui en master voire en doctorat, ont entrepris d'affiner les connaissances sur certains de ces pays européens. Là également, j'ai souhaité les identifier au sein de cette même liste des échanges et entretiens réalisés dans le cadre de la mission.

Lille, le 15 avril 2020

Stéphanie Damarey

- Echanges et entretiens dans le cadre de la mission

- **Bocksang Hola Gabriel**, Professeur à l'Université pontificale catholique du Chili, Doyen de la faculté de droit (Chili) ;
- **Brugère Alexandre**, Conseiller en charge de la réforme de l'Etat et de l'exécution des réformes (France) ;
- **Camby Carine**, Première avocate générale près la Cour des comptes (France) ;
- **Combrexelle Jean-Denis**, Président de la section du contentieux du Conseil d'Etat (France) ;
- **Coutard Justine**, Directrice de cabinet du Ministre de l'action et des comptes publics (France) ;
- **Dosière René**, ancien député, Président de l'Observatoire de l'éthique publique (France) ;
- **Duplay Renaud**, Directeur de cabinet du Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (France) ;
- **Fournel Jérôme**, Directeur général des finances publiques (France) ;
- **Frentz Remi**, Conseiller référendaire, Cour des comptes (France) ;
- **Gaeremynck Jean**, Président de la section des finances du Conseil d'Etat (France) ;
- **Hirsch de Kersauson Catherine**, Procureure générale près la Cour des comptes (France) ;
- **Laiolo Alain**, Président de section, CRC Auvergne, Rhône-Alpes (France) ;
- **Lambert Alain**, Ancien Ministre du budget (France) ;
- **Lasserre Bruno**, Vice président du Conseil d'Etat (France) ;
- **Le Roy David**, Référendaire près la Cour de cassation, Auditeur à la Cour des comptes (Belgique) ;
- **Lefort Xavier**, Secrétaire général, Cour des comptes (France) ;
- **Malaret Garcia Elisenda**, Professeure à l'Université de Barcelone (Espagne) ;
- **Migaud Didier**, Premier président de la Cour des comptes (France) ;
- **Miller Gilles**, Conseiller maître, Cour des comptes (France) ;
- **Mordacq Frank**, Directeur régional des finances publiques des Hauts-de-France et du Département du Nord (France) ;
- **Morgante Daniela**, Juge à la Cour des comptes, Membre de la Cour arbitrale pour les conflits financiers (Italie) ;
- **Pappalardo Michèle**, Rapporteur générale près la Cour des comptes (France) ;
- **Pyziak-Szafnicka Malgorzata**, Professeure à l'Université de Lodz, Juge au Tribunal constitutionnel (Pologne) ;
- **Roche Loguivy**, Cour des comptes, Conseillère référendaire, Avocate générale (France) ;
- **Roquelet Yves**, Chambre régionale des comptes Auvergne - Rhône-Alpes, Nouvelle Aquitaine (France) ;
- **Serre Paul**, Secrétaire général adjoint, Cour des comptes (France) ;
- **Stephan Alain**, Chambre régionale des comptes Ile-de-France (France) ;
- **Tellier Geneviève**, Professeure à l'Université d'Ottawa, Professeur titulaire School of Political Studies (Canada) ;

- **Tobo Javier**, Contrôleur général adjoint auprès du Contrôleur général de la République, ancien référendaire à la Cour constitutionnelle (Colombie) ;
- **Vedinas Virginia**, Professeure à l'Université de Bucarest, ancien membre de la Cour des comptes, ancien parlementaire (Roumanie).

Contributions étudiants :

- Gicquel Capucine, Etudiante Sce po Lille (Etude de la Norvège) ;
- Pande Mombitsi, Doctorant Université de Lille (Etude de l'Espagne, l'Italie et du Portugal) ;
- Wasilewski Marie, Doctorante Université de Lille (Etude du Royaume-Uni et de l'Irlande).

- **Éléments du vocabulaire juridique**

Le présent rapport entend examiner les régimes de responsabilité financière des gestionnaires publics. Ceci suppose une présentation liminaire des éléments de vocabulaire, indispensable à une bonne compréhension des constats opérés et des propositions formulées dans le cadre de ce rapport.

- **Gestionnaire public** : Le terme de gestionnaire public doit être entendu dans un sens générique, comme concernant tous ceux qui, de près ou de loin, sont concernés par l'emploi des fonds publics. Les ordonnateurs et plus largement les administrateurs, présentés comme ceux disposant d'un pouvoir de décision dans la manière avec laquelle les fonds publics vont être employés, doivent être identifiés comme des gestionnaires publics.

Les agents comptables (comptables patents, comptables de droit), présentés comme ceux (seuls) habilités à manier les fonds publics (opérations d'encaissement et de décaissement) doivent également être identifiés comme des gestionnaires publics.

Le gestionnaire peut toutefois différemment s'entendre et répondre à plusieurs appellations (classement alphabétique) :

- Il peut répondre au vocabulaire d'**Administrateur** : La notion d'administrateur permet d'identifier ceux qui, au sein de l'administration comme du secteur privé, disposent d'un pouvoir de décision dans l'emploi des fonds.

C'est à l'égard des administrateurs que la Cour de discipline budgétaire et financière, en France, a compétence. Ceci permet d'attirer devant elle des responsables d'associations et autres chefs d'entreprises en raison de l'emploi qu'ils ont fait de fonds publics qui ont été mis à leur disposition.

Cette compétence étendue du juge financier à l'égard des administrateurs se retrouve en **Italie** (responsabilité des sociétés concessionnaires chargées de la perception des impôts) ainsi qu'au **Portugal** (responsabilité des retraités à raison d'un cumul de leur pension avec une rémunération publique).

- On peut songer au **Comptable public** : celui à qui a été confié le maniement des fonds publics, relevant d'un corps de fonctionnaires assermentés (en France, prestation de serment devant le juge financier). Les comptables publics ont la charge exclusive de manier les fonds et de tenir les comptes des personnes morales de droit public (art. 13, Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 sur la gestion budgétaire et comptable publique).

Sous cet angle, la notion de comptable public peut se retrouver, dans d'autres pays, sous des vocabulaires légèrement différents. C'est le cas du **trésorier** mais également de l'**interventora**¹⁵⁹ en **Espagne** – avec la particularité, dans ce pays, d'un régime de responsabilité appliqué à l'ensemble des gestionnaires publics (décideurs publics dont élus locaux et membres du gouvernement).

¹⁵⁹ Sur cette notion d'Interventora, cf. infra.

Le comptable public est assimilé au gestionnaire public. Il convient toutefois de relativiser le propos en réservant le fait que le comptable public n'a aucune autorité pour décider de l'emploi public, il apparaît comme un exécutant – disposant, selon les pays, d'un pouvoir de contrôle plus ou moins important.

En France, ce contrôle doit conduire le comptable à refuser de payer/d'encaisser dès lors qu'il constate une irrégularité.

Ce n'est pas le cas en **Espagne** où le trésorier a un rôle de simple exécutant, les contrôles ayant été effectués, avant qu'il ne procède au paiement, par l'interventora.

- La notion de **comptable** doit également être présentée sous un aspect plus globalisant. Ainsi, en **Espagne**, cette notion désigne tout ceux à qui il est possible de demander des comptes en tant que gestionnaire public. La notion renvoie à la responsabilité de ce dernier, considéré comme comptable de sa gestion.

- **Décideur public** : Cette formule générique permet d'englober l'ensemble de ceux qui disposent d'un pouvoir de décision dans l'emploi des fonds publics. Ils opèrent des choix, ce qui suppose qu'ils en endossent la responsabilité.

En ce sens, le décideur public peut être assimilé à l'ordonnateur (France) voire à l'administrateur.

- **Ordonnateur** : En France, c'est le terme d'ordonnateur qui est employé pour qualifier ceux qui, au sein de l'administration, disposent du pouvoir de décider de l'emploi des fonds publics. Les ordonnateurs sont chargés de la prescription de l'exécution des recettes et des dépenses (art. 10, Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 sur la gestion budgétaire et comptable publique). Dans ce cadre, ils supportent « à raison de l'exercice de leurs attributions et en particulier des certifications qu'ils délivrent (...) une responsabilité dans les conditions fixées par la loi » (art. 12, Décret préc. du 7 novembre 2012).

Ils emportent la qualification de gestionnaire public au sens littéral du terme.

Ce terme permet, en le distinguant de celui de comptable public, de révéler une séparation des fonctions – considérée comme indispensable dans certains pays, pour préserver l'emploi des fonds publics comme c'est le cas en France.

A ces éléments de vocabulaire, doivent s'ajouter les **spécificités de certains pays**. Pour un exemple, en Espagne, l'**interventora** apparaît comme un chaînon intermédiaire entre le décideur public et le trésorier. L'interventora se présente comme une fonction d'inspection préalable visant à contrôler les actes de l'administration donnant lieu à une reconnaissance de droit ou à la réalisation d'une dépense. L'interventora apparaît comme un contrôle parallèle à la gestion des dépenses et des revenus publics et suppose la vérification des règles et procédures (voir la définition en p. 31).

*

**

L'approche doit être transposée à l'appréciation des responsabilités envisagées à l'encontre de ces gestionnaires publics, selon leur portée. En effet, la responsabilité de ceux qui sont en charge de l'emploi des fonds publics peut prendre différentes formes, avec des implications qui vont, nécessairement, diverger. Certains éléments de

vocabulaire pourraient donc induire en erreur comme la notion de responsabilité administrative, *a priori* éloignée de notre sujet si l'on approche cette notion dans son acception française mais incontournable en Italie où cette notion s'apparente à celle de responsabilité financière (classement alphabétique) :

- **Responsabilité administrative** : En France, la responsabilité administrative s'entend, sous une première acception, comme la responsabilité de l'administration permettant la réparation des dommages causés par l'administration (ou assimilés). Mais elle peut être différemment envisagée selon les pays. Ainsi, en **Italie**, cette notion se rencontre au sens de responsabilité financière (responsabilité du gestionnaire public).

En **Allemagne**, elle correspond à la responsabilité supportée par l'agent public tenu d'indemniser l'administration en raison des manquements délibérés ou des négligences graves à leurs obligations professionnelles et dont résulte un dommage à l'employeur.

C'est également le cas au **Pérou** où a été mise en place une responsabilité administrative fonctionnelle pour les cas de violation grave des principes, devoirs et interdictions applicables à l'administration et autres négligences.

- **Responsabilité civile** : La responsabilité civile suppose que le responsable civil supporte les conséquences des dommages qu'il cause et vise, en particulier, à la réparation des dommages causés à autrui. La responsabilité civile suppose une réparation. En ce sens, elle se distingue de la responsabilité pénale (cf. infra) et de la responsabilité financière, cette dernière impliquant le plus souvent réparation du dommage causé à la caisse (publique ou privée).

La responsabilité civile met l'accent sur les droits de la victime et la réparation de son préjudice (Alland et Rials, Dictionnaire de la culture juridique, PUF Lamy, 2003 p. 1344).

La notion peut toutefois être employée selon des formats différents en fonction des pays. Ainsi, en **Grèce**, la responsabilité des gestionnaires financiers est présentée comme une responsabilité civile des fonctionnaires pour les dommages causés à l'Etat.

- **Responsabilité comptable** : Appréhender la notion de responsabilité comptable s'explique au travers de l'analyse des régimes, tels qu'imaginés par certains pays d'Europe, pour engager la responsabilité de ceux qui manient les fonds publics.

En France, la responsabilité comptable peut s'apparenter à celle supportée par les agents comptables devant le juge des comptes (responsabilité personnelle et pécuniaire des agents comptables. Responsabilité étendue aux comptables de fait).

Elle est employée dans d'autres pays comme en **Espagne**, pour signaler la responsabilité supportée par les décideurs publics (et assimilés) dans l'emploi des fonds publics. En ce sens, elle apparaît synonyme de la notion de responsabilité financière employée en France.

- **Responsabilité financière** : En France, c'est le vocabulaire de responsabilité financière qui est utilisé pour identifier ces régimes par lesquels il est demandé aux gestionnaires publics de rendre des comptes sur l'emploi des fonds publics. Le plus souvent, la méconnaissance des règles budgétaires, comptables ou financières aura occasionné un dommage à la caisse publique et au-delà à l'administration.

En France, cette responsabilité se distingue selon qu'elle est supportée par le décideur public ou le comptable public. Dans le premier cas, il est question de gestion de fait avec intervention du juge des comptes ou de responsabilité engagée devant la Cour de

discipline budgétaire et financière. A l'égard du comptable public, il s'agit d'une responsabilité personnelle et pécuniaire engagée devant le juge des comptes.

Mais le plus souvent, des régimes de responsabilité unifiés permettent l'examen une chaîne budgétaire et d'y détecter les responsabilités de chacun (décideur public, contrôleur financier, comptable...). Dans ces cas, les risques encourus sont les mêmes pour chacun des protagonistes. C'est le cas au **Portugal**, en **Espagne** également.

La possibilité d'engager la responsabilité de ceux qui sont en charge de l'emploi des fonds publics à raison des dommages causés à la caisse publique apparaît assez répandue y compris dans des pays dotés d'ISC non juridictionnels.

La caractéristique générale de cette responsabilité réside, le plus souvent, dans la réparation du dommage causé à la caisse publique (sous des implications restitutives mais également sanctionnelles).

- **Responsabilité fiscale** : Dans certains pays, la notion de responsabilité fiscale est utilisée comme synonyme de la responsabilité financière. C'est le cas au **Chili** où il est question de la mise en cause de la responsabilité fiscale des fonctionnaires et personnes physiques à la suite d'une action ou omission, malveillante ou gravement coupable, ayant causé des dommages aux biens de l'Etat.

C'est un vocabulaire qui apparaît assez répandu en Amérique du Sud comme au **Venezuela** ou encore en **Colombie**...

- **Responsabilité managériale**. La responsabilité managériale est liée à l'exécution des politiques publiques et se penche sur la manière avec laquelle ces politiques ont été exécutées. Elle répond à des logiques d'efficacité, d'efficacités et suppose d'apprécier l'activité de l'administration voire sa performance. La concrétisation de cette responsabilité managériale s'apparente, dans ses modalités, à un dispositif de contrôle hiérarchique avec des possibilités d'avancement de carrières, d'augmentation de la rémunération, de primes ou à l'inverse, lorsque les résultats ne sont pas au rendez-vous, des conséquences négatives en termes de progression de carrière voire de retrait des fonctions managériales.

Au lendemain de la LOLF (Loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001), la question s'est posée de la manière d'engager cette responsabilité alors que le pari de la LOLF était bien celui de la responsabilité¹⁶⁰. Elle supposait de s'interroger sur les conséquences à tirer pour les gestionnaires publics, du non respect des objectifs fixés dans le cadre de la loi de finances et plus particulièrement des projets annuels de performance.

Comme on pouvait s'en douter, la détermination de la nature de cette responsabilité a constitué un point de friction indéniable, qu'a mis en évidence le Colloque organisé à ce sujet par la Cour des comptes en avril 2005 et qui avait pour but, ainsi que l'avait alors précisé le Premier président Séguin de déterminer « ce que pourraient et devraient être les régimes de responsabilité appliqués à ceux qui gèrent l'argent public » dans une perspective renouvelée générée par la LOLF¹⁶¹.

¹⁶⁰ Mahieux Sophie, Mettre en œuvre la réforme - le pari de la responsabilité, RF fin. publ. 2001, n° 76, p. 123.

¹⁶¹ RF fin. publ. 2005, n° 92, p. 9.

Extrait – Damarey Stéphanie, Droit public financier, Précis Dalloz, Octobre 2018

La proposition a été formulée que la responsabilité supportée par le gestionnaire puisse être engagée devant la Cour de discipline budgétaire et financière (et clairement affirmée lors du Colloque d'Avril 2005). Déjà en 2003, dans un éditorial dédié à « La Cour des comptes, d'hier à demain » (*AJDA* 2003. 1185) François Logerot, alors Premier président de la Cour des comptes et Hélène Gisserot, Procureur général près la Cour des comptes, avaient proposé que la CDBF soit reconnue compétente : « Les réformes en cours, tendant à donner davantage de marges de liberté aux gestionnaires publics, posent par ailleurs la question de la responsabilité individuelle des différents acteurs de la gestion publique : la liberté ne saurait se passer de responsabilité, et la sanction constitue le corollaire indispensable de tout contrôle. La Cour de discipline budgétaire et financière, destinée à couvrir ce domaine, est toutefois peu utilisée, car engoncée dans une procédure lourde ; en outre, le champ de ses justiciables, infractions et sanctions est restreint. Une réforme de cette juridiction paraît nécessaire : en effet, faute de régime renoué de responsabilité des gestionnaires en droit public financier, doté de sanctions adaptées et effectivement mises en œuvre, le risque de pénalisation de l'action publique s'en trouverait accru. » Or, confier à la CDBF une quelconque compétence en la matière suppose une volonté politique supplémentaire : la loi de 1948 doit être modifiée en conséquence. En l'état, le texte de 1948 – et désormais ses dispositions codifiées au sein du Code des juridictions financières – ne permet pas d'envisager une compétence de la CDBF à l'égard des gestionnaires.

La perspective avait été envisagée avec le projet de réforme des juridictions financières déposé à l'automne 2009, d'étendre les compétences du juge financier aux gestionnaires publics¹. Mais sur ce point, le projet ne s'est pas concrétisé – laissant à la responsabilité managériale la possibilité de s'implanter.

L'autre version proposée de responsabilité supportée par le gestionnaire est celle d'une responsabilité managériale. Le colloque d'avril 2005 avait été très illustratif des antagonismes en présence sur ce sujet, avec une fracture nette entre ceux (magistrats financiers) souhaitant que la responsabilité du gestionnaire soit engagée devant la CDBF et ceux (personnels des administrations centrales) souhaitant que la responsabilité du gestionnaire soit gérée à l'interne, par l'administration elle-même (V. not. Barilari A., « Réforme de la gestion publique et responsabilité des acteurs », *AJDA* 2005. 696). Présentant des similitudes avec la dimension hiérarchique des contrôles exercés au sein de l'administration, cette responsabilité managériale suppose que des conséquences soient tirées des résultats obtenus, sur la carrière et la rémunération des gestionnaires publics, avec des sanctions disciplinaires susceptibles d'être prononcées en cas de faute commise et la possibilité, en cas de carences de gestion, de retirer le poste à responsabilité managériale.

Un dispositif qui a trouvé une traduction au niveau des services administratifs en termes d'évaluation de l'activité des agents publics mais qui peine à se retrouver aux niveaux supérieurs de la hiérarchie administrative.

En définitive et ainsi que le souligne Hugues Bied-Charreton, alors que « la loi organique consacre le rôle prééminent des responsables de programme en matière budgétaire. Ceux-ci sont supposés exercer la pleine responsabilité de leur gestion devant le Parlement et notamment rendre compte sur les résultats obtenus. En réalité, leur responsabilité s'arrête là où commence celle du ministre lorsque certains aléas de gestion ou des risques d'insoutenabilité ne peuvent être traités qu'au niveau ministériel » (Bied-Charreton H., « La LOLF : dix ans après au ministère de la Défense. Le regard du directeur des affaires financières », *GFP* 2016, n° 6, p. 66).

En définitive, la question posée est celle de l'appréciation de la qualité avec laquelle les fonds publics ont été utilisés – en termes d'efficience et d'efficacité notamment.

Cette approche a pu être confiée à certains ISC, notamment non juridictionnels dans le cadre de leurs compétences d'audit. Mais sont également concernés certains ISC juridictionnels qui sont chargés de porter leur attention sur l'efficacité, l'efficience et même la rentabilité dans l'emploi des ressources publiques. C'est le cas en **Italie** où la Corte dei Conti va vérifier la pertinence de l'utilisation de ces ressources et leur cohérence avec les résultats obtenus.

- **Responsabilité pénale** : La responsabilité pénale implique la condamnation possible de celui qui a causé un trouble à l'ordre social. Elle suppose de démontrer l'intention coupable et la volonté de nuire. L'intérêt ciblé est celui de la collectivité avant d'être celui de la victime.

La responsabilité pénale des décideurs publics à raison d'opérations budgétaires inappropriées, peut se rencontrer alors que les faits reprochés emportent une qualification juridique de détournements de fonds publics ou encore de faux en écriture publique...

- **Responsabilité politique** : Présentée comme l'obligation pour les ministres, dans un régime parlementaire, de quitter le pouvoir lorsqu'ils n'ont plus la confiance du Parlement (Cornu, *Vocabulaire juridique*, PUF, 2009 p. 822). la responsabilité politique doit s'entendre globalement comme recouvrant sous différents aspects l'obligation qui s'impose au protagoniste de démissionner. A l'égard des gestionnaires publics élus, cette responsabilité comprend également la sanction électorale traduisant l'idée que les décideurs publics sont responsables devant leurs électeurs. Dans ce cas, leur non-réélection se présente comme la sanction politique des reproches qui leur sont adressés. Cette responsabilité peut, bien évidemment, constituer une réponse au constat d'un emploi inapproprié des fonds publics. C'est le cas notamment dans les pays d'Europe du Nord comme la **Suède** ou encore la **Finlande**.

Dans le cadre de ce rapport, cette responsabilité politique sera clairement distinguée de celle supportée par les gouvernements devant leur Parlement et des mécanismes parlementaires associés de mise en cause de cette responsabilité. Si dans ces cas également, il s'agit pour le Gouvernement, ses membres, de répondre de leurs actes devant le Parlement et d'en tirer d'éventuelles conséquences en termes de démissions –

collective ou individuelles -, l'analyse réalisée dans le cadre de ce rapport a entendu cibler plus précisément les cas où, indépendamment du cadre constitutionnel préétabli, le décideur public – qu'il soit d'ailleurs membre du gouvernement ou élu local – va devoir répondre, à titre individuel, des manquements qui lui sont reprochés.

- Introduction

La modernisation budgétaire et comptable de l'Etat suppose de s'interroger sur les évolutions possibles des régimes de responsabilité appliqués aux gestionnaires publics. L'analyse doit bien évidemment débiter avec un constat, un diagnostic porté sur nos propres régimes de responsabilité en identifiant les avantages et insuffisances de ces systèmes. Le rapport de Jean Bassères contribue à révéler les points saillants de ces régimes de responsabilité tels qu'appliqués en France.

Ce sont ces éléments qui seront repris dans le cadre du présent rapport à l'occasion des développements consacrés aux propositions d'évolutions de ces régimes de responsabilité. Il s'agit alors d'apprécier le système français (diagnostic), d'étudier les modèles étrangers pour en identifier les principaux éléments (approche comparée) et en déduire les éléments susceptibles d'être transposés en France.

L'analyse de droit comparé offre indéniablement l'avantage d'une présentation des diversités de régimes retenus pour engager la responsabilité de ceux qui ont en charge les fonds publics. Elle peut également s'avérer redoutable alors que les **systèmes** ne sont pas nécessairement **comparables** et que l'apport sociétal peut atténuer d'autant l'intérêt des régimes examinés.

Ces éléments ne doivent pas être occultés ou même perdus de vue dans les conclusions de ce rapport et la présentation des propositions d'évolution de ces régimes de responsabilité.

Il convient également de tenir compte d'un biais évident, celui du **corporatisme** qui conduit, le plus souvent, à écarter toute évolution dès lors qu'elle occasionne des changements trop importants ou encore certaines craintes. En l'occurrence et pour le domaine qui nous intéresse, la crainte d'une intervention du juge financier : l'administration développant une tendance naturelle à écarter toute proposition susceptible de revoir les champs d'intervention du juge financier.

Avec l'idée qu'il est possible de se passer du juge comme cela a été pratiqué pour le volet performance de la LOLF. On se souviendra de ce colloque organisé par la Cour des comptes en 2005 à l'occasion duquel un véritable dialogue de sourds s'est opéré entre l'administration souhaitant une gestion en interne, des conséquences à tirer en termes de performance de l'activité de l'administration et la Cour des comptes qui proposait de faire intervenir une entité extérieure (la CDBF) pour examiner la responsabilité des gestionnaires publics en termes d'efficacité et d'efficience.

En l'absence de volonté politique, c'est le *statu quo* qui a prévalu : une responsabilité managériale impliquant la seule administration en tant que juge et partie, a été mise en place.

Ce sont ces biais qu'il convient de contourner dans le cadre de cette mission. Beaucoup ont déjà des avis bien arrêtés sur ce qu'il convient de faire, laissant supposer qu'une quelconque tentative de persuasion est vouée à l'échec.

Les analyses opérées dans le cadre du présent rapport permettent de constater que **des voies d'amélioration peuvent être envisagées, répondant tout à la fois aux attentes démocratiques (nécessité de rendre compte aux citoyens) et aux nécessités d'une action publique qui ne soit pas paralysée par un dispositif de contrôle trop invasif.**

C'est dans cet esprit que les développements de cette mission vont s'inscrire. Identifier en Europe ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, dégager des tendances qui peuvent constituer autant d'orientations possibles et en tirer des conclusions qui peuvent être transformées en propositions.

Un travail qui doit s'inscrire dans une culture, **notre culture**, celle que nous avons forgée depuis l'Ancien régime, que Napoléon Bonaparte a précisé en 1807 en créant la Cour des comptes. Garantir l'emploi des fonds publics constitue un leitmotiv qui a pris, en cette période troublée et alors que la crise des gilets jaunes a encore renforcé la nécessité d'un œil éclairé sur l'emploi de ces fonds, une dimension supplémentaire, incontournable, indispensable.

Depuis plus de deux siècles, un juge - et même deux juges depuis 1948 -, constitue(nt) l'ossature d'un système de contrôle permettant, hors les cas de qualification pénale, de s'assurer de la régularité de l'emploi des fonds publics.

Ce système est actuellement en **souffrance** :

- Le jugement des comptes des comptables publics a trop longtemps souffert d'un enfermement dans une sphère objective dans laquelle il n'est pas possible d'apprécier le contexte, l'environnement, le comportement du comptable, s'il est ou non de bonne foi. Un système qui n'était finalement équilibré que par la possibilité d'obtenir du ministre, remise gracieuse du débet prononcé.

Or, dans un Etat de droit, supposer qu'une décision administrative puisse remettre en cause une décision de justice, ne peut être toléré.

Le schéma ne doit sa survie qu'en raison de l'étroitesse du champ d'intervention du juge des comptes : la remise gracieuse permettant de rétablir un semblant d'équité.

L'analyse comparée dévoilera qu'en Europe, la France est le seul pays à pratiquer la remise gracieuse. C'est un constat des plus révélateurs... Remettre en cause le pouvoir de remise gracieuse suppose toutefois de lier l'analyse en tenant compte des limites de l'office du juge des comptes.

Ces éléments devront être pris en compte dans l'analyse comparée et dans les propositions qui en résulteront.

- la Cour de discipline budgétaire et financière se trouve limitée dans son activité, appréciée en fonction du nombre d'arrêtés qu'elle rend chaque année.

Le propos a déjà été nuancé alors que notamment, dans le cas de l'inexécution des décisions de justice, la simple menace de saisir la CDBF, conduit à que la décision soit exécutée, rendant inutile la poursuite de la procédure.

L'efficacité de cette juridiction ne saurait donc être mesurée en fonction des seuls arrêtés rendus.

Abstraction faite de cette hypothèse, le constat concernant cette juridiction ne peut toutefois qu'être relativisé. Les cas ne manquent pas, d'irrégularités relevant de la compétence de la CDBF. Pourtant, cette dernière n'est pas saisie. Cela révèle le malaise général entourant l'examen de l'emploi des fonds publics.

Il manque, en France, d'outils permettant de garantir efficacement cet emploi.

Il ne s'agit pas de relever toutes les **erreurs et manquements** commis (y compris par omission) par les décideurs publics mais les plus **graves** d'entre eux.

En effet, un schéma de responsabilité ne peut conduire à paralyser l'action administrative.

Il faut donc envisager que les erreurs les plus vénielles ne soient pas condamnées.

Il faut envisager que l'autorité chargée de condamner ces erreurs, le fasse en tenant compte des éléments de contexte et sache faire preuve de discernement dans l'analyse de ce qu'il était ou non possible d'éviter, dans l'appréciation de la gravité des faits reprochés, dans l'identification des responsables.

C'est en définitive, un curseur, qu'il convient de positionner au meilleur niveau afin que dans un Etat démocratique, les citoyens puissent avoir le sentiment qu'un usage inapproprié, imprudent, irrégulier ne restera pas impuni.

- I – Analyse des régimes de responsabilité du point de vue des acteurs de l'exécution budgétaire

Mise en perspective :

L'exécution des opérations budgétaires en dépenses et en recettes relèvent, en France, de deux catégories d'acteurs : les ordonnateurs et les comptables publics.

Ce schéma s'appuie sur un principe essentiel, celui de la séparation des ordonnateurs et des comptables. Il implique une responsabilité supportée par les seconds devant le juge des comptes (Cour des comptes / Chambres régionales et territoriales des comptes), par les premiers devant le juge des comptes en cas de gestion de fait – en leur qualité de comptable de fait ; devant la Cour de discipline budgétaire et financière en leur qualité d'ordonnateur.

Ces régimes de responsabilité coexistent le plus souvent au travers de l'activité juridictionnelle exercée par l'Institution supérieure de contrôle. C'est le cas en **Espagne**, en **Italie**, en **Grèce**, au **Portugal** également en **Belgique**. Avec des modalités qui peuvent toutefois varier.

Ainsi, la France est le seul Etat européen à disposer d'une Cour de discipline budgétaire et financière. C'est donc un modèle relativement confidentiel. Il faut, en effet, sortir des frontières européennes pour trouver un modèle comparable. C'est le cas à **Madagascar**

Il y a peu, le Cameroun et la Tunisie pouvaient également être identifiés comme modèles comparables. Mais la législation récente de ces pays a fait évoluer leur dispositif. Ainsi, en **Tunisie**, la loi organique n° 2019-41 du 30 avril 2019 relative à la Cour des comptes, conduit à l'abrogation des dispositions concernant de la Cour de discipline financière.

Au **Cameroun**, la loi n° 2018/012 du 11 juillet 2018 portant régime financier de l'Etat et des autres entités publiques, a confié à la Cour des comptes compétence à l'égard des gestionnaires publics. Si cette même loi n'a pas supprimé le Conseil de discipline budgétaire et financière, les compétences qui lui ont été confiées (Cour des comptes) réduisent d'autant le champ d'intervention du CDBF. Précisons également que le CDBF camerounais n'a jamais présenté de caractéristiques comparables à la CDBF française en termes d'indépendance notamment. En effet, le CDBF dépend du Consupe (Conseil supérieur de l'Etat) qui relève directement du Chef de l'Etat, Consupe qui est présenté dans le cadre de l'Intosaï, comme l'Institut supérieur de contrôle du Cameroun.

Remarque : L'exemple du Cameroun conduit à relativiser les informations disponibles sur le site de l'Intosaï. En effet, des instituts sont présentés, par leur pays, comme leur ISC (Consupe au Cameroun) alors qu'en parallèle, une juridiction financière existe.

Pays de la Cemac, le Cameroun pourrait toutefois apporter des modifications à ce sujet alors que la directive communautaire n° 01/11 du 19 décembre 2011 relative aux lois de finances impose que le contrôle juridictionnel des opérations budgétaires et comptables publiques soit assuré par une Cour des comptes et que cette dernière soit présentée comme l'ISC de chaque Etat membre.

C'est également la voie empruntée par le **Tchad** (Cemac) qui, par une loi n° 17 PR/2014 du 19 mai 2014 portant organisation, attributions, fonctionnement et règles de procédure

de la Cour des comptes a créé une Cour des comptes, en son sein, une chambre de discipline budgétaire et a supprimé sa Cour de discipline budgétaire.

On le voit, sur une période récente, parmi les Etats à modèle comparable, trois ont fait le choix de supprimer l'équivalent français de la CDBF et de rapatrier dans le giron de la Cour des comptes, les compétences de jugement des gestionnaires publics.

C'est d'ailleurs ce modèle d'un Institut supérieur de contrôle compétent à l'égard des gestionnaires publics qui apparaît comme le modèle juridictionnel dominant en Europe. Il se rencontre essentiellement en Europe du Sud (**Espagne, Italie, Portugal, Grèce**) et permet d'envisager, pour certains de ces pays, que la responsabilité des ministres eux-mêmes, soit engagée (**Espagne, Italie**).

Il est également très répandu au-delà des frontières européennes : **Maroc, Algérie, République démocratique du Congo, Gabon** ou encore **Brésil**, parmi d'autres...

La Cour des comptes de **Belgique** se distingue en ce qu'elle n'a compétence qu'à l'égard des comptables publics, patents mais également de fait.

La responsabilité de l'ordonnateur, en cette qualité, ne saurait être engagée par cette juridiction.

Pour les Etats dont l'Institut supérieur de contrôle ne dispose pas de compétences juridictionnelles, la responsabilité des gestionnaires publics doit distinguer :

- l'agent comptable qui relève de sa hiérarchie ;
- le décideur public qui endosse une responsabilité essentiellement pénale. Ceci suppose que les manquements reprochés à ce décideur, puissent emporter une telle qualification pénale.

Mais ce dispositif peut également se combiner avec un modèle distinct d'engagement de la responsabilité financière des gestionnaires publics comme c'est le cas en **Pologne** où coexistent la Chambre suprême du contrôle (compétences d'audit) et des commissions chargées du respect de la discipline des finances publiques qui peuvent sanctionner le non-recouvrement des créances publiques, l'accomplissement d'une dépense publique sans autorisation ou encore la violation des dispositions relatives aux marchés publics. C'est le cas également au **Cameroun** où l'ISC présenté dans le cadre de l'Intosaï, le Consupe co-existe avec une Cour des comptes.

Ce cas est fréquemment rencontré également en Amérique du Sud. Ainsi en **Argentine**, l'ISC identifié est l'*Auditoria general de la Nacion* (compétences d'audit) mais existent également des *Tribunales de cuentas* par province chargés du contrôle des comptes publics avec condamnation possible à hauteur des valeurs soumises au procès, combinée à une amende voire au prononcé d'une invalidité pour l'exercice des fonctions provinciales ou municipales (Loi organique n° 10-869 du 27 décembre 1989). Existe également une Cour des comptes chargée d'examiner la comptabilité générale de l'Etat, de rendre une *sentencia* dans un délai de douze mois, *sentencia* qui peut faire l'objet d'un recours devant les chambres d'appel en contentieux administratif.

On le voit, ces quelques exemples démontrent que les réalités de l'examen de la responsabilité des gestionnaires publics ne peuvent se résumer en une approche binaire conduisant à distinguer les Instituts supérieurs de contrôle selon qu'ils sont ou on dotés de compétences juridictionnelles.

Dans les pays d'Europe du Nord, ces modèles de responsabilité se conjuguent avec une dimension sociétale et donc nécessairement culturelle. Dans ces cas, le contrôle de la société a pour effet de limiter les risques de corruption. L'exemple peut être donné de la **Suède** et de l'affaire de la tablette de Toblerone qui a conduit à la démission de la ministre concernée. Dans les faits, les accusations portaient quand même sur 50 000 couronnes suédoises soit l'équivalent de 4 600 euros.

Cet épisode illustre surtout un modèle qu'il peut être difficile de transposer – alors que le fonctionnement des sociétés scandinaves porte une attention particulière à l'emploi des fonds publics, attention beaucoup plus importante qu'ailleurs.

Dans une étude consacrée à la lutte contre la corruption, l'exemple de la Suède a conduit au constat d'une faible corruption au sein de ce pays, l'une des plus faibles au monde. L'explication principale, avancée par les auteurs de cette étude, réside dans les mesures prises en matière de transparence publique et de liberté de la presse. Avec l'idée d'une approche différente pour influencer les comportements des agents publics : l'accent doit être porté sur la prévention de la corruption plutôt que sur la criminalisation après les faits¹⁶². La pratique dévoile d'ailleurs que lorsqu'un ministre (ou autre décideur public) se trouve impliqué dans un mauvais usage des fonds publics, la réaction immédiate est celle de la démission.

On l'aura compris, ce modèle de société, aussi policée, ne correspond pas aux modèles de société latine. Les exemples scandinaves, aussi louables soient-ils, ne sauraient être transposés à la France.

Plus largement, il est possible de relever, comme au **Danemark**, la possibilité de démettre le directeur général d'une agence (au Danemark, 18 ministère et 200 agences, 98 % des agents publics exercent leurs fonctions au sein d'une agence), démis de ses fonctions en raison de résultats médiocres.

Le propos laisse ainsi apparaître des spécificités parfois rencontrées, en termes de responsabilités engagées. – de type managérial. Une perspective qu'il convient de conserver à l'esprit.

¹⁶² Paquin Stéphane et Brady Jean-Patrick, Lutter efficacement contre la corruption : la Suède comme exemple, Revue Internationale d'éthique sociétale et gouvernementale 2018 n° 1, vol. 20.

A – L'intervention des Instituts supérieurs de contrôle juridictionnels

Selon la classification opérée par l'Intosai, les ISC peuvent se classer selon qu'ils sont dotés ou non de compétences juridictionnelles. Selon cette classification, le modèle majoritairement représenté en Europe serait le modèle non juridictionnel. Seuls sept Etats (Belgique, Espagne, France, Italie, Grèce, Lettonie, Portugal) font exception avec un ISC à compétences juridictionnelles.

Hors des frontières européennes, l'ISC juridictionnel apparaît beaucoup plus répandu. Dans le cadre de l'**Intosai**, 40 Etats se présentent sous un modèle d'ISC juridictionnel. Ces pays se sont d'ailleurs concertés dans le cadre de la Déclaration de Paris du 13 novembre 2015 afin de cerner les principales valeurs et caractéristiques de ce type d'ISC (indépendance, impartialité, transparence, collégialité procédure indépendante et contradictoire...). Ces pays se sont engagés à approfondir leurs travaux afin d'identifier et diffuser les meilleures pratiques sur le sujet avec l'objectif de consolider au sein de l'Intosai, la présence du modèle d'ISC juridictionnel. Une déclaration qui avait réuni, à l'époque, 27 Etats : Belgique, Brésil, Chili, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Equateur, Espagne, France, Grèce, Guinée Bissau, Haïti, Iran, Italie, Liban, Madagascar, Maroc, Mauritanie, Mexique, Niger, Pérou, Portugal, Sénégal, Tchad, Togo, Tunisie, Turquie, Union des Comores.

En juin 2019, ces Etats se sont entendus sur les principes guidant les activités juridictionnelles des ISC, rappelant que « *la finalité de la compétence juridictionnelle d'une ISC est la protection du bon fonctionnement de la gestion publique ainsi que des intérêts de l'entité contrôlée et, au-delà, de ceux des autorités publiques et des citoyens* »¹⁶³. L'objectif est de responsabiliser les gestionnaires publics « *qui, à partir de leurs fonds personnels, peuvent avoir à verser une amende ou compenser tout ou partie d'un préjudice financier en contribuant au remboursement des dépenses irrégulières, des recettes perdues ou des déficits de caisse et de comptes. La décision juridictionnelle peut également avoir une incidence sur la carrière du justiciable condamné à une sanction pouvant être prise en compte par son autorité employeur dans la suite de sa carrière. La publicité donnée aux décisions juridictionnelles de l'ISC contribue à la prévention des irrégularités par l'exemplarité des sanctions et à la confiance des autorités et des citoyens dans la fiabilité de l'ordre public financier et dans la probité des agents publics. Les activités juridictionnelles aident donc l'ISC à répondre aux attentes des citoyens en matière d'identification et de sanction de la responsabilité individuelle des fonctionnaires chargés de la gestion des fonds publics* »¹⁶⁴.

Ces travaux, menés dans le cadre de l'Intosai, ont conduit certains Etats à **doter leur ISC non juridictionnel de compétences juridictionnelles**. C'est une véritable tendance qui s'amorce depuis quelques années parmi les ISC non juridictionnels qui, pour certains, ont fait ce choix.

C'est le cas de la **Lettonie** où le Valsts Kontrole s'est vu reconnaître des compétences juridictionnelles avec la loi du 20 juin 2019, entrée en vigueur le 1^{er} août 2019 avec la

¹⁶³ Intosai, Principes des activités juridictionnelles des ISC, 26 juin 2019, p. 4.

¹⁶⁴ Intosai, préc. p. 4.

capacité de se prononcer sur les dommages causés à la caisse publique et de condamner au paiement de dommages et intérêts.

C'est également le cas de l'Afrique du Sud avec des compétences juridictionnelles confiées à l'Auditeur général d'**Afrique du Sud** (AGSA) par introduction de nouvelles dispositions au sein du Public Audit Act (mars 2019). Dans ce cadre, à la suite d'un audit, l'Auditeur général a le pouvoir de prendre « toute mesure corrective appropriée » et de « délivrer un certificat de dette (...) lorsqu'un agent comptable ou une autorité comptable ne s'est pas conformé aux mesures correctives énoncées » (PAA, 1A et 1B). Plus précisément, il revient à l'Auditeur général de vérifier, dans un délai raisonnable après la publication de son audit, si le comptable ou l'autorité comptable a mis en œuvre les recommandations contenues dans le rapport d'audit concernant toute irrégularité importante et selon le délai prescrit par le rapport (PAA, 5A). Si tel n'est pas le cas, l'Auditeur général prend alors les mesures correctives qui s'imposent. En cas de perte financier résultant de l'irrégularité constatée, l'Auditeur général détermine le montant de cette perte et décide de la récupération de cette dernière sur l'agent ou l'autorité comptable concerné (émission d'un certificat de dette).

- **BELGIQUE**



En Belgique, le seul agent responsable devant la Cour des comptes (Rekenhof) est l'agent comptable, dès lors qu'un déficit est constaté dans sa caisse.

Il revient au ministre de citer cet agent devant la Cour des comptes. Il ne peut s'en abstenir qu'en cas de circonstances de force majeure ou lorsque le débet n'excède pas 1 250 euros. Si le ministre décide de ne pas citer le comptable devant la Cour des comptes, il doit en avertir cette dernière par écrit motivé, accompagné de toutes les pièces justificatives utiles.

Le cas échéant, la Cour des comptes signale, dans ses observations annuelles aux chambres, les cas dans lesquels le ministre n'a pas exercé son droit d'agir en remboursement du débet.

Il convient de préciser que la particularité de cette saisine de la Cour des comptes par le ministre résulte de l'adoption d'une loi du 3 avril 1995 procédant à une réforme de la procédure devant cette Cour, procédure qui avait été considérée comme non conforme aux exigences de l'article 6-1 Conv. EDH (Affaire *Muyldermans*). Avait notamment été reproché, un défaut de caractère contradictoire de la procédure auquel le législateur belge a entendu remédier en instituant cette modalité particulière de saisine.

Rappelons que la Cour des comptes belge n'a compétence qu'à l'égard des comptables publics (y compris comptables de fait) et non, plus largement, à l'égard des gestionnaires publics. La responsabilité de l'ordonnateur n'est engagée que s'il est reconnu gestionnaire de fait : il s'est alors immiscé dans les fonctions de comptable public et c'est à ce titre, qu'il se trouve sanctionné.

Mais en tant qu'ordonnateur, sa responsabilité ne peut être pas engagée au niveau juridictionnel. La Cour des comptes belge a perdu cette compétence, compétence qu'elle détenait à l'égard des ordonnateurs délégués, jusqu'en 2003 (loi 22 mai 2003). Une suppression justifiée notamment par le constat que ce pouvoir de sanctionner ces ordonnateurs, n'avait jamais trouvé à s'exercer... L'exposé des motifs de cette loi permet de comprendre que la Belgique ne conçoit toutefois pas une impunité des ordonnateurs : leur responsabilité peut être engagée sur le plan administratif et pénal.

Dans ce dernier cas, cela suppose néanmoins qu'une qualification pénale puisse être retenue. Comme ce fut le cas en 1994, avec la condamnation du ministre de la Défense (Guy Coëme) pour faux, usage de faux, abus de confiance, escroquerie et corruption à l'occasion de l'affaire *Augusta-Dassault*. Condamnation à deux ans de prison avec sursis, 60 000 F d'amende et 5 ans d'interdiction d'une fonction publique (affaire de corruption liée à l'achat par la défense belge d'hélicoptères de combat *Augusta*).

Un jugement qui a toutefois été annulé par la Cour européenne des droits de l'homme en 2000 (CEDH 22 juin 2000. Définitif 18 octobre 2000, Coëme et autres c./ Belgique, req. n° 32492/96).

La responsabilité de l'agent comptable est engagée en cas de **faute ou négligence grave** ou bien de **faute légère à caractère répétitif, ayant facilité ou permis la survenance du débet** (Loi 29 octobre 1846, art. 8, al. 8).

L'agent peut être condamné au remboursement du débet (montant du manque constaté) ou à un montant moindre au vu des circonstances de l'espèce appréciées par le juge des comptes.

Ainsi, la Cour des comptes retient les difficultés d'application de la réglementation en matière de perception de l'Eurovignette pour ramener le montant du débet de 1 547 euros à 386,75 euros (Ccomptes, 19 avril 2006, Premier Attaché des finances auprès des services centraux de la Direction recouvrement, n° 2.205.714 A2, Rôle n° 25).

En parallèle, des sanctions disciplinaires peuvent être prononcées à l'encontre de l'agent comptable.

Ainsi d'un agent comptable qui a détourné des fonds publics en effectuant des virements du compte bancaire de son service vers le compte bancaire de son épouse. L'argent avait été utilisé à des fins personnelles.

L'agent a été démis de ses fonctions de comptable, il a également été condamné par le juge des comptes à rembourser la totalité du débet soit 9 004,73 euros (Ccomptes, 25 juin 2014, Région Wallone, arrêt n° 3.665.657 A2, Rôle n° 32).

Références :

- Art. 180 Const.
- Loi du 29 octobre 1846 relative à l'organisation de la Cour des comptes
- Loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes

Activités :

En 2018, la Cour des comptes a arrêté 3 023 comptes de comptables publics (3 228 en 2017 et 2 379 en 2016) – Rapport annuel 2018, p. 20.

18 comptes étaient déficitaires en 2016, 21 comptes déficitaires en 2017.

Remarque :

- la Cour des comptes belge contrôle la légalité et la régularité des opérations de dépenses et de recettes. Elle vérifie leur conformité avec les lois budgétaires et s'assure de l'application correcte des règles de droit dont relève l'opération contrôlée (Rapport annuel 2018, p. 18).

- **ESPAGNE**



TRIBUNAL DE CUENTAS

Le Tribunal de cuentas a compétence à l'égard de ceux qui sont **responsables des fonds ou effets publics** (art. 2, Loi du 12 mai 1982, n° 2 relative à l'organisation du Tribunal de Cuentas – Lotcu). Plus précisément, il a compétence à l'égard de ceux qui collectent, interviennent, gèrent, gardent ou administrent, utilisent les actifs, les fonds ou les effets publics (art. 15, Lotcu).

Ces dispositions permettent donc de cibler l'ensemble des décideurs publics. Ceci permet d'envisager la responsabilité de **ministres**, des membres des gouvernements des communautés autonomes et des **élus locaux**.

Sont condamnées les actions gravement négligentes ayant abouti à un dommage causé aux fonds publics. Exigence d'un dommage effectif, économiquement évaluable et individualisé (v Sentencia du TCU n° 2 del año 2019, Departamento Primero, 26 juillet 2019).

Comme le rappelle régulièrement le Tribunal de Cuentas, la responsabilité comptable n'a pas la nature d'une sanction, mais uniquement d'une indemnisation (v Sentencia du TCU n° 14 del año 2019, Sala de Justicia, 26 juillet 2019)

En cas de **fraude, faute ou négligence grave** des personnes soumises à l'obligation de rendre leurs comptes, le Tribunal de cuentas peut proposer leur suspension voire leur licenciement (art. 42, Lotcu).

Il doit exister un lien de causalité entre les comportements de ceux qui sont tenus de rendre des comptes et le résultat préjudiciable.

Il est nécessaire que le gestionnaire ait agi en ayant conscience de ce que son comportement a causé ou pourrait causer des dommages aux fonds publics placés sous sa responsabilité ou sa gestion dès lors :

- qu'il n'adopte pas les mesures nécessaires pour l'éviter ;
- souhaite la production de ce résultat préjudiciable (intention) ;
- qu'il a été négligent ou a manqué de diligences (v Sentencia du TCU n° 6 del año 2018, 12 décembre 2018).

En matière de dépenses, la responsabilité comptable concerne les gestionnaires publics qui ont ordonné ou effectué les paiements, ou qui ont effectué toute autre action impliquant l'exécution, l'obligation ou l'incitation à exécuter ou coopérer à la commission des faits. Egalement le fait de participer, ultérieurement au camouflage des faits.

En cas de paiements effectués sous forme de subventions ou d'aides publiques, ont le statut de gestionnaires de fonds publics et ont donc l'obligation de rendre compte de leur bon emploi, non seulement les autorités, fonctionnaires ou agents publics qui accordent ou paient l'aide mais également les bénéficiaires de fonds publics. Dans ce dernier cas, les conditions tenant à l'intention ou à la négligence grave doivent également être réunies (v Sentencia du TCu n° 12 del año 2018, Departamento segundo, 5 octobre 2018).

En parallèle, il est possible d'engager la responsabilité administrative des fonctionnaires qui sont appelés à répondre de leurs actes en cas de dommage à l'administration en raison de comportements malveillants ou injustifiés.

Schéma juridictionnel :

Le Tribunal de cuentas se compose d'une chambre de justice et de trois départements pour la section des poursuites (seccion de enjuiciamiento).

Il comprend douze juges élus par les *Cortes Generales* (Parlement du Royaume d'Espagne composé du Congrès des députés et du Sénat). Un juge placé à la tête de chacun des départements des sections de supervision (audit) et de poursuites.

Le Président du Tribunal de Cuentas est nommé par le roi, parmi ses membres, sur proposition de la plénière, pour trois ans.

Références :

- Art. 136 Constitution 1978
- Loi du 12 mai 1982 n°2, relative à l'organisation du Tribunal de Cuentas (LOTcu)
- Loi du 5 avril 1988 relative au fonctionnement du Tribunal de Cuentas (LFTcu)

Activités :

En 2018, 515 affaires ont été traitées par le Tribunal de Cuentas (la Chambre de justice et les trois départements de la section des poursuites)¹⁶⁵.

En 2017, 575 affaires ont été traitées par le Tribunal de Cuentas (Tcu, Informe anual 2017, p. 24) – dont 55 par la Sala de Justicia.

7 445 179,02 € ont été recouvrés en 2017 / 9,3 millions d'euros de condamnation ont été prononcés (Tcu, Informe anual 2017, p. 26).

Remarques :

- Pour garantir la responsabilité comptable, il est possible de demander la saisie préventive des avoirs des personnes concernées : biens, biens immobiliers, salaires, pensions, comptes bancaires (art. 67 LFTcu).

¹⁶⁵ Informe anual 2018 non disponible au 30 janvier 2020.

Un outil largement utilisé par le Tribunal de cuentas. Ainsi en 2018, les saisies ont concerné 12 485 114,10 millions d'euros ; 8 200 451,29 millions d'euros en 2017 ; 6 576 420,57 millions d'euros en 2016 et encore 119 429 209,50 millions d'euros en 2015.

- Rôle de l'*interventora* : L'*interventora* est chargé d'autoriser et de contrôler les opérations avant qu'elles ne soient exécutées. Son rôle est distinct de celui du trésorier. Cette fonction est assurée par des fonctionnaires, réservée au personnel ayant ce statut juridique. Ces fonctionnaires appartiennent à différents corps selon l'administration à laquelle ils sont intégrés. On distingue ainsi :

- le corps de « interventores del Estado » qui intervient dans le cadre de l'administration de l'Etat ;
- le corps des fonctionnaires « avec habilitation nationale » qui intervient dans le cadre des administrations locales (Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional) ;
- les différentes communautés autonomes ont également créé leur propre corps d'interventores. Ainsi du corps d'intervention de l'administration de la Generalitat de Catalunya (Ley 16/1984, de 20 de marzo, del Estatuto de la Función Interventora, Comunidad Autónoma de Cataluña).

Il s'agit bien de corps de fonctionnaires différents mais qui exercent la même fonction, selon le dispositif législatif adopté dans le cadre de la loi sur la stabilité financière (Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera) et, au niveau local, par la loi sur les finances locales (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales).

L'*interventora* endosse une responsabilité devant le Tribunal de cuentas à raison des opérations faisant état d'une négligence grave dans l'exercice de ses fonctions.

Un *interventora* ne peut prétexter son manque de connaissance ou de formation. Cette prétention ne peut aboutir, le Tribunal de cuentas a déjà indiqué, qu'accepter ou occuper un tel poste pour lequel on ne s'estime pas suffisamment compétent, constitue une négligence susceptible d'engager la responsabilité comptable (Sentencia du TCu n° 2 del año 2015, 26 mai 2015).

- Conformément à l'article 49-1 de la Loi sur le fonctionnement du Tribunal de Cuentas (LFTcu), la gestion des fonds publics ne nécessite pas une gestion directe de ceux-ci. Il suffit d'avoir la possibilité de décider de leur utilisation (Voir ci-après, Sentencia du TCu n° 11 del año 2018, Departamento primero, 27 décembre 2018).

Illustrations :

- Condamnation du **directeur de travaux de l'Institut municipal du sport** (Palma) ayant accepté le paiement de factures pour des panneaux solaires inexistantes et autres travaux non réalisés (v Sentencia du TCu n° 4 del año 2019, Departamento primero, 14 novembre 2019). Remboursement pour paiement indu de 357 752,08 euros.

En parallèle, procédure pour détournement de fonds publics engagée devant le Tribunal d'instruction de Palma ;

- Condamnation du **directeur d'une école hôtelière** pour paiement de salaires aux employés de l'école pour des montants excédant les limites fixées. Le directeur est

condamné pour négligence grave car n'ayant pas respecté les canons de diligences requises dans la gestion des fonds publics. Condamné à rembourser 10 974,47 € (v Sentencia du TCU n° 2 del año 2019, Departamento primero, 26 juillet 2019).

Est également engagée, de manière subsidaire, la responsabilité comptable de l'**interventora** en raison d'une conduite gravement négligente dans l'exercice de ses fonctions de contrôle des dépenses. Responsabilité comptable subsidiaire ce qui signifie qu'elle ne sera activée que si la décision mettant en cause la responsabilité principale (en l'espèce, celle du directeur de l'école) n'est pas effective (défaut de remboursement).

- Condamnation du **directeur de la Société municipale** du logement et du terrain de Madrid (dont le capital est entièrement détenu par la ville de Madrid) et des membres du conseil de direction de cette société (par ailleurs **membre du conseil municipal** de Madrid) pour la vente de biens immobiliers à un prix inférieur au minimum requis par la loi (v Sentencia du TCU n° 11 del año 2018, Departamento primero, 27 décembre 2018). Responsabilité principale du directeur de la société pour 25 752 103,63 € (déclaré comptable direct responsable) et des membres du conseil de direction de la société pour 22 711 518 € (comptables directs et solidaires).

Le Tribunal de Cuentas a retenu :

- le non respect des critères de **rationalité**, d'**économie** et d'**efficacité** qui doivent présider à la gestion de l'intérêt public ;
- le non respect des principes de libre accès aux appels d'offres, de publicité et de transparence des procédures.

Remarque : la notion de gestionnaire public qui figure dans la jurisprudence du Tribunal de Cuentas permet d'engager la **responsabilité comptable de ceux qui sont titulaires d'un pouvoir de dispositions sur les biens ou les droits mis à mal**, même s'il n'y a pas eu d'intervention directe dans l'exécution du paiement.

En l'espèce, les membres du conseil de direction ont participé à l'opération de cession, ce faisant ils ont causé des dommages réels, effectifs, économiquement évaluables et identifiés. Cette cession ne répondait pas au degré de diligences qui est exigé des gestionnaires de ressources publiques.

- Est condamné à rembourser 405 317,62 € le **trésorier** d'une commune en raison de **détournements de fonds** opérés au profit de ce dernier et de son épouse. Pour camoufler ses irrégularités, le trésorier avait falsifié sa comptabilité en générant des entrées fictives. Le Tribunal de Cuentas a retenu que la nature malveillante de ses actes était incontestable. (v Sentencia du TCU n° 14 del año 2017, 20 décembre 2017).

En termes de procédure, précisons que le procès a été intenté par l'avocat du conseil municipal alors que les comptes de la commune examinés par un cabinet d'audit, avaient laissé apparaître des irrégularités (Demande de remboursement par périmètre déposée devant le Tcu par l'avocat).

En parallèle, une plainte pénale avait également été déposée pour détournements de fonds publics, plainte ayant donné lieu aux aveux du trésorier (aveux enregistrés et fournis au Tribunal de Cuentas).

- Condamnation d'un **maire** pour des **travaux payés en l'absence de factures** (rénovation d'une école, plomberie, nettoyage...). Le maire a fait état de contrats, essentiellement verbaux... Pour les rares contrats écrits, il n'a pas été en mesure de les produire en raison « du temps écoulé » (v Sentencia du TCU n° 6 del año 2018, Departamento tercero, 12 décembre 2018).

Le TCu a retenu que ces paiements, effectués sans l'émission des factures, révélaient un comportement de **négligence grave** induisant la responsabilité du maire de San Emiliano (Entité locale de Torrestio). Le maire est condamné à rembourser 3 162,50 €.

- Des factures de repas détenues par une entreprise de restauration sur une commune avaient été compensées avec des taxes dues à cette dernière par la première. Une compensation décidée par le **maire** de la commune établissant un solde de 2,07 € en faveur de la société.

Au total, trois **factures** de repas pour un montant de 8 579,30 € dont il apparaissait **impossible d'établir la réalité du service** fourni (aucun détail fourni concernant le nombre de déjeuners servis, l'identité des convives et rien ne permettait d'établir que les déjeuners étaient liés à la fonction publique municipale).

La compensation a été opérée **sans l'assentiment de l'interventora**.

Pour s'en justifier, le maire a prétexté une petite municipalité, avec peu de personnel et divers changements dans le poste d'interventora. Le Tribunal de Cuentas a retenu que, justement, ces circonstances auraient dû conduire le maire à faire preuve d'une extrême diligence dans l'exercice de ses fonctions et suspendre l'indemnisation des dettes fiscales de l'entreprise jusqu'à ce que l'objection formulée par l'interventora soit clarifiée ou résolue. En ignorant le rapport de l'interventora, le maire a commis intentionnellement, une faute ou négligence grave.

Le maire est déclaré comptable direct et tenu de rembourser 8 579,30 € (v Sentencia du TCu n° 5 del año 2018, Departamento tercero, 26 novembre 2018).

- Responsabilité d'un **maire** en raison du **versements d'indemnités** à des employés municipaux (versements destinés à récompenser la productivité des agents, afin de réduire l'absentéisme) **en l'absence de toute base légale** (v. Sentencia du TCu n° 15 del año 2018, Sala de justicia, 10 octobre 2018).

A la signature, le maire était conscient de l'absence de couverture juridique. Pour s'en défendre, le maire entendait toutefois contester l'action malveillante et la négligence grave reprochées, en soulignant que ni le trésorier municipal, ni l'interventora n'ont manifesté d'irrégularité.

Le maire a tenté également de se justifier en indiquant qu'il avait délégué ses pouvoirs en matière de personnel. Une argumentation rejetée par le Tribunal de Cuentas estimant qu'un tel critère aurait pour effet que les maires seraient, en pratique, irresponsables pour tout ce qu'ils ne font pas personnellement. Le maire aurait dû faire preuve de diligence.

Le Tribunal des cuentas en a conclu des dommages causés dans les fonds publics de la commune, révélant une dégradation économique objective dans le trésor public en l'absence de base juridique. Le maire est condamné à rembourser 32 729 €.

- Condamnation des deux fonctionnaires s'étant succédé au poste de **Directeur général du travail du Ministère de l'emploi**, d'une **entreprise de droit privé** (comptables directs et solidaires) et de la **directrice de l'entreprise** (comptable auxiliaire).

Aide exceptionnelle accordée par le directeur général du travail du Ministère de l'emploi aux travailleurs de cette entreprise (afin, notamment, d'assurer le maintien de la viabilité de l'activité économique). Une aide attribuée en dehors de tout cadre juridique applicable, sans respect des procédures légalement établies pour garantir que les fonds publics sont utilisés conformément à la loi : « l'aide a été octroyée en méconnaissance totale et absolue de la procédure légalement établie ». Les protagonistes étaient, par ailleurs, pleinement

conscients que leurs actes violaient gravement les règles budgétaires et comptables (v Sentencia du TCu n° 12 del año 2018, Departamento segundo, 5 octobre 2018).

A son niveau, l'entreprise a accepté une subvention accordée dans le non-respect total des procédures et garanties instituées, signe soit d'une conduite malveillante, si elle a été faite en pleine connaissance de l'illégalité de l'action administrative, soit d'une conduite gravement négligente, l'ignorance de l'illégalité de l'action administrative ne pouvant être considérée comme excusable.

Les deux directeurs généraux et l'entreprise sont déclarés comptables directs et solidaires pour un montant de 82 215 €. La directrice de l'entreprise est déclarée comptable auxiliaire/subsidaire – condamnation qui n'est exécutoire que s'il n'est pas possible de faire valoir la responsabilité déclarée des comptables directs.

- Condamnation de l'ancien **Président de la Generalitat de Catalogne** (4 988 620,11 €) et d'autres membres de son gouvernement (pour des montants oscillant entre 101 358 € et 2 800 735,13 euros) pour avoir réalisé des actes de préparation d'une consultation déclarée illicite par le Tribunal constitutionnel, notamment l'achat de 7 000 ordinateurs utilisés dans les bureaux de vote, la préparation du support informatique nécessaire au vote, des actions de communication autour de l'organisation du référendum (v Sentencia du TCu n° 14 del año 2019, Sala de justicia, 26 juillet 2019).

En l'espèce, la responsabilité comptable s'explique par le fait que les dépenses engagées à l'occasion du vote (référendum sur l'indépendance de la Catalogne du 9 novembre 2014) étaient déconnectées de tout objet public, pouvant légalement être poursuivi par la Generalitat de Catalogne : « Le contrôle des dépenses publiques constitue l'essence de la compétence comptable. Le destin des deniers publics à des fins contraires au système juridique ne peut en aucun cas être justifié, sous prétexte de remplir le mandat populaire et doit nécessairement trouver une réponse adéquate devant le Tribunal de Cuentas ». Une Communauté autonome ne peut organiser des consultations sur des sujets qui affectent l'ordre constitué et le fondement même de l'ordre constitutionnel.

Le Tribunal de Cuentas en déduit l'obligation pour les protagonistes, de rembourser l'administration régionale lésée afin de réparer « intégralement la dégradation économique infligée au Trésor public par la conduite illégale des personnes déclarées responsables ».

Les responsables sont reconnus coupables de conduite gravement négligente avec un lien de causalité entre la conduite illégale des comptables et la dégradation économique produite dans les fonds publics autonomes.

Dans un cadre similaire, le Tribunal de Cuentas s'est prononcé, en novembre 2019, sur les frais engagés à l'occasion de l'opération « Copernicus » (opérations anti-émeute) correspondant au coût du dispositif déployé par le Gouvernement pour répondre aux activités illégales menées par les autorités régionales catalanes (organisation du référendum sur l'indépendance de la Catalogne du 1^{er} octobre 2017).

A l'occasion de cette affaire, le parquet entendait obtenir que le gestionnaire public soit déclaré responsable lorsqu'il agit avec intention, tenu de répondre tant pour les dommages intrinsèques et prévisibles que pour les dommages extrinsèques causés au patrimoine que les gestionnaires gèrent.

Une argumentation rejetée par le Tribunal de Cuentas qui a retenu que les autorités autonomes qui ont organisé et financé le référendum illégal, n'ont pas ordonné les dépenses de l'opération Copernicus, ont certes forcé une autre administration à exécuter matériellement ces dépenses mais ne peuvent voir leur responsabilité comptable

engagée. En effet, cette dernière doit toujours dériver des comptes et ne peut atteindre que ceux qui ont l'obligation de les rendre. Cette responsabilité concerne tous ceux qui, effectivement, collectent, interviennent, gèrent, gardent ou utilisent des fonds publics. Il n'apparaît pas possible d'étendre l'action de responsabilisation aux dépenses dérivées du déploiement policier effectué par l'administration d'Etat, dans le cadre de l'opération Copernicus (v Sentencia du TCu nº 11 del año 2019, Sala de justicia, 13 novembre 2019).

Synthèse jurisprudentielle

En résumé

Le panorama de jurisprudence présenté, permet de constater que très souvent, sont engagées les responsabilités des décideurs publics (ordonnateurs). Pour les illustrations fournies : **élus locaux, membres du gouvernement** (ex. Catalogne. Tenant compte, bien évidemment, des particularités de l'organisation administrative espagnole), directeur de services publics (services des sports au sein d'une commune pour l'exemple donné).

Egalement des **personnes morales de droit privé** comme des entreprises – voire leurs dirigeants.

On relèvera également la responsabilité supportée par l'**interventora** qui assure un contrôle des décisions prises par l'ordonnateur, contrôle préalable au paiement réalisé par le **trésorier**.

La responsabilité de l'interventora peut être engagée, le cas échéant, de manière auxiliaire (responsabilité qui ne devient exécutoire que si la responsabilité première ne peut être engagée – faute de solvabilité par exemple).

Plus rarement, le trésorier (qui agit sur ordre de l'ordonnateur et de l'interventora) peut voir sa responsabilité engagée. Cas particulier illustré ici par un cas de détournements de fonds à des fins d'intérêt privé.

Remarque : l'analyse jurisprudentielle a été réalisée sur la base d'un sondage opéré parmi les décisions rendues par le Tribunal de Cuentas. Il ne peut donc en résulter une analyse statistique. Il peut être constaté que parmi les décisions examinées, le plus souvent, c'est la responsabilité d'un administrateur (et non d'un comptable) qui a été engagée. Mais ce constat ne peut être présenté comme révélateur de l'activité générale de ce Tribunal.

- GRECE



La Cour des comptes (Elegktikon Synedrion) est chargée de contrôler les comptes des comptables publics (art. 98, 1c Const.) et du jugement des affaires relatives à la responsabilité des fonctionnaires, civils ou militaires pour tout dommage causé intentionnellement ou par faute à l'Etat, aux collectivités territoriales et autres personnes morales de droit public (art. 98, 1g Const.).

Les textes présentent ce champ d'intervention comme relevant du « contrôle judiciaire répressif des dépenses publiques », également qualifié d' « audit répressif ».

La responsabilité des administrateurs et chefs de services s'établit en cas de négligence grave ou délibérée. La sanction financière prononcée tient compte de la culpabilité du protagoniste, de sa situation financière personnelle et familiale, de la gravité de l'infraction financière, des conditions dans lesquelles l'irrégularité a été commise.

Le cas échéant, la Cour des comptes peut exempter du paiement de la sanction.

A l'égard des comptables publics, elle est chargée de s'assurer du respect des dispositions de la comptabilité publique et de sanctionner tout manquement ou dommage d'argent ou matériel.

Le système est proche du modèle français avec une responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics et avec une incompatibilité des fonctions d'ordonnateurs avec celles de comptables ou de chefs des services financiers.

Pour l'essentiel, les comptables publics sont contrôlés annuellement. Mais certains comptables sont tenus de remettre mensuellement leurs comptes (ex. comptes du sous-ordonnateur du ministère de la défense), et ce au plus tard le 20 de chaque mois, pour la gestion du mois précédent. Ceux qui retardent la production de leurs comptes sont passibles d'une sanction (art. 45, Loi n° 4129/2013).

La notion de comptable public répond à une double acception. Au sens strict, l'agent habilité à tenir la caisse publique. Au sens large, tout agent qui se voit confier la « propriété de l'Etat » avec l'obligation de la restituer.

Une notion qui s'étend également à ceux à qui va être reconnue la qualité de comptable de fait, à savoir ceux qui ne sont pas comptables publics au sens strict du terme mais remplissent en pratique, ces fonctions.

Au-delà des comptables publics ou de fait, sont également concernés ceux qui ont été impliqués de quelque manière que ce soit.

Schéma juridictionnel :

Recours possible : appel des accusations portées contre les comptables devant la Cour des comptes (art. 56, § 2, Loi n° 2362/1995, JO 247 A).

Le président de la Cour des comptes est désigné pour 4 ans, non renouvelable
Les juges exercent jusqu'à la limite d'âge.

Références :

- art. 98 Const. 1975
- Loi n° 4129/13 régissant l'organisation, le fonctionnement et les responsabilités de la Cour des comptes (JO A52 / 28 février 2013)

Activités :

Statistiques de l'année 2014 (Rapport 2017 sur l'exercice 2014). Seul rapport disponible sur le site de la Cour des comptes grecque au 10 février 2020.

Les activités de la Cour des comptes grecque ont permis de détecter 95 728 724,17 euros de paiements illégaux concernant, pour l'essentiel, des salaires et autres indemnités irrégulièrement versés (196 781 454,27 euros en 2013).

1 203 comptes publics ont été contrôlés (dont 142 comptes mensuels) : 17 899 831,76 € d'insuffisances et d'irrégularités ont été constatées.

Illustrations :

Remarque : Le site internet de la Cour des comptes grecque ne permet pas d'avoir accès à la jurisprudence de cette dernière (10 février 2020). L'essentiel des illustrations fournies à la suite, provient du rapport annuel d'activités de la Cour des comptes (Rapport 2017 sur l'exercice 2014. Aucun rapport plus récent n'a pu être consulté). La présentation retenue dans le rapport n'apparaît toutefois pas suffisamment précise (absence de date, pas d'identification des responsables). L'absence de jurisprudence sur ce site n'ayant pas permis d'opérer les recoupements et vérifications nécessaires, les illustrations sont néanmoins communiquées afin que le propos ne reste pas totalement théorique.

- Responsabilité du comptable en raison de la perte de matériel : constat de pertes résultant de la comparaison entre les factures et l'état des stocks. Condamnation à 334 331,62 € (Rapport 2017 sur l'exercice 2014, p. 78).

- A propos de dépenses de fournitures d'équipements électroniques pour la présidence grecque de l'Union européenne (116 845 €) alors que les procédures de passation des marchés publics n'ont pas été respectées : adjudication au moyen de trois appels d'offres au lieu d'un (Rapport 2017 sur l'exercice 2014, p. 72)

- Versement de subventions à une compagnie maritime pour l'exploitation de liaisons entre Tilos et Rhodes à hauteur de 200 000 €. Les conditions d'attribution de la subvention ne respectaient pas les dispositions financières de la délibération du conseil municipal (Rapport 2017 sur l'exercice 2014, p. 173).

- Remboursement d'une indemnité versée à des employés de la ville d'Heraklion pour des montants excédant le mensuel applicable. Reversement de 15 558,05 € (Rapport 2017 sur l'exercice 2014, p. 88) ;
- Paiement d'heures supplémentaires à des agents municipaux (1 616,30 €) sur la base d'une décision du maire de Centra Tzoumerka, décision qui n'était pas entrée en vigueur faute d'avoir été publiée (Rapport 2017 sur l'exercice 2014, p. 94)
- Restitution des indemnités versées en paiement d'heures supplémentaires réalisées par des policiers de la ville d'Athènes en l'absence de base légale pour un montant de 3 908,82 € (Rapport 2017 sur l'exercice 2014, p. 91) ;
- Restitution d'un excédent de salaire de 78,01 €, versés à un employé de la commune de Tanagra (Rapport 2017 sur l'exercice 2014, p. 89) ;
- Remboursement de 6 249,62 € par un médecin du travail d'une rémunération perçue en l'absence de cumul autorisé (Rapport 2017 sur l'exercice 2014, p. 76).

- **ITALIE**



La **Corte dei Conti** a compétence à l'égard des **gestionnaires publics** (comptables, **administrateurs dont élus locaux et ministres**) avec une distinction opérée entre responsabilité comptable et responsabilité administrative.

Selon l'article 33 de la loi du 14 août 1862 portant création de la Corte dei Conti, cette dernière est chargée de juger les comptes de ceux qui sont chargés de recevoir, de payer, de conserver et de manipuler les deniers publics.

Sont concernés :

- les fonctionnaires et toutes personnes gérant des fonds publics pour tout dommage causé à l'Etat, à l'Union européenne ou toute entité publique pour fraude ou négligence grave (responsabilité administrative) ;
- les comptables publics et autres agents publics gérant des deniers publics et qui sont tenus de rendre des comptes (responsabilité comptable).

La responsabilité y est engagée y compris pour omission commise intentionnellement ou par négligence à raison du préjudice subi (direct ou indirect, quel que soit la nature du dommage, y compris moral comme l'atteinte à la réputation de la personne de droit public). Une responsabilité qui suppose une certaine **gravité** dans les faits et une intention.

La responsabilité administrative et la responsabilité comptable se formalisent autour des mêmes critères, à savoir l'exigence d'une faute intentionnelle ou de négligence grave. Un point précisé par la Cour constitutionnelle italienne (n° 371/1998).

Il revient au juge des comptes de déterminer le montant de la réparation qui peut atteindre le montant de la valeur perdue – et doit être fixée en fonction des circonstances (le défaut d'organisation du service, la difficulté d'application ou d'interprétation des lois ou règlements...). A ainsi été condamné le **ministre** des Postes et télécommunications à rembourser un préjudice d'1,2 million d'euros en raison de l'achat de photocopieurs obsolètes (Sentenza n° 1725/2002¹⁶⁶). Egalement le ministre des travaux publics

¹⁶⁶ Citée par Mme Lamarque dans son ouvrage sur le contrôle et l'évaluation de la gestion publique, Bruylant, octobre 2016, p. 93

condamné à rembourser 2,7 millions d'euros à l'établissement public de gestion du réseau routier national (Sentenza n° 2282/2006¹⁶⁷).

Une autre affaire impliquant deux ministres (Luigi Gui et Mario Tanassi) a également suscité l'intervention de la Corte dei Conti (en parallèle d'une action engagée devant la Cour constitutionnelle italienne).

Etait concerné des faits de corruption qui avaient facilité la vente par une entreprise américaine d'avions militaires à l'armée italienne (Aff. Lockheed corporation, 1976). La Corte dei conti avait retenu des dommages consécutifs à l'achat des avions et avait condamné l'un des ministres ainsi que deux autres protagonistes à indemniser l'Etat à hauteur de 1 308 000 000 liras (1980). Une décision que la Corte dei conti avait tempérée dès 1981, retenant les conditions économiques précaires de deux d'entre eux. Les sections réunies de la Corte dei conti avaient alors suspendu le caractère exécutoire des versements d'indemnisation à l'Etat. 10 millions de lire avaient toutefois été récupérés. En 1984, la Corte dei conti revenait sur sa décision, estimant que les pots de vin n'avaient pas augmenté le coût des avions pour l'Etat. Ce dernier a été tenu de reverser les 10 millions de lire.

Peuvent également être condamnés, ceux qui ont omis de dénoncer des faits susceptibles d'entraîner cette responsabilité.

La répartition du dommage s'opère entre les différents protagonistes, après évaluation des responsabilités individuelles. Ceci implique une condamnation individuelle de chacun, en fonction de leur rôle respectif.

Dans le cadre de la procédure engagée, le parquet a la possibilité de demander une saisie préventive afin de garantir le paiement des éventuelles condamnations prononcées.

Schéma juridictionnel :

La **Corte dei Conti** peut intervenir en tant que juge de première instance (chambre de 3 juges sauf en matière de pensions où il n'y a qu'un seul juge)

Un appel peut être formé devant la Corte dei Conti statuant en tant que juge d'appel (chambre de 5 juges).

C'est ensuite devant la Cour suprême (Corte di cassazione) que les décisions rendues par la Corte dei Conti peuvent être contestées, juge suprême qui intervient également à l'égard des juridictions administratives et civiles, qui gère également les conflits entre juridictions civile, administrative et la Corte dei conti.

Au niveau régional, la Corte dei conti se distingue ainsi en **chambre juridictionnelle régionale - ou chambres régionales de la Corte dei Conti** (une par région + une pour chacune des deux provinces autonomes : Trente et Bolzano) : 21 chambres.

Les décisions rendues par la chambre juridictionnelle régionale peuvent être contestées devant une chambre centrale d'appel (3 chambres centrales d'appel + une chambre d'appel pour la Sicile).

¹⁶⁷ Egaleme nt citée par Mme Lamarque, préc.

Le Président de la Corte dei Conti est nommé par le gouvernement parmi les magistrats de la Cour qui exercent effectivement des fonctions de présidents de section (ou fonctions équivalentes) depuis au moins trois ans.

Une fois nommé, le Président ne peut être démis de ses fonctions sauf démission volontaire ou départ à la retraite.

Les magistrats de la Corte dei Conti sont recrutés par concours.

Un quota de conseillers peut être nommé par le Gouvernement.

La juridiction financière italienne comprend environ 500 magistrats.

Références :

- Art. 100 et 103 Const.
- Code of the Corte dei Conti's Judicial Procedure (Legislative Decree n° 174/2016).
- Loi du 14 août 1862 portant création de la Cour des comptes
- Loi du 14 janvier 1994, n° 20

Activités :

Les interventions de la Corte dei Conti sont relativement conséquentes (responsabilités administrative et comptable) :

En 2019, 930 affaires ont été traitées par la Corte dei Conti (pour un montant de 200 801 032 euros)

En 2018, 1 311 affaires ont été traitées pour un montant de 746 907 519 euros – 223 189 070 euros ont fait l'objet d'une procédure de saisie préventive (86 procédures).

En 2017, 1 192 affaires traitées pour 4 771 053 131 euros¹⁶⁸ – 207 428 917 euros ont fait l'objet d'une procédure de saisie préventive (85 procédures).

Remarques :

- Le procureur (criminal prosecutor) a le devoir de signaler au parquet de la Corte dei Conti, toute enquête ou affaire qui aurait causé une perte de fonds publics.
- Finalité d'indemnisation différente de la sanction pénale qui a un caractère punitif. Pour cette raison, la Cour EDH. a rejeté le recours invoquant la violation de la règle « non bis in idem » - CEDH 13 mai 2014, n° 20148/08, Rigolio c. / Etat italien (à propos d'un agent ayant volontairement retardé le traitement d'un permis de construire afin d'inciter le propriétaire à verser un pot de vin pour un montant de 20 658 €).

Illustrations :

- Responsabilité administrative du fonctionnaire pour les rémunérations perçues au titre d'activités non autorisées (devoir d'exclusivité) : en l'espèce cumul des rémunérations d'un chercheur universitaire avec ses activités de directeur médical (16 avril 2019).

¹⁶⁸ Chiffre en cours de vérification auprès de la Corte dei Conti.

Constat d'une faute intentionnelle de l'agent qui a omis de communiquer qu'il était en situation d'incompatibilité.

En application de « ce qui est mal pris doit être retourné à l'administration », la Corte dei conti le condamne à rembourser 155 899 euros (période 2008-2015). Montant porté à 242 067 euros car il a volontairement trompé ses employeurs pour la poursuite de ses intérêts personnels (Corte dei Conti, Section juridictionnelle pour la région de Calabre, 16 avril 2019, Morelli, Sentenza n°375/2019).

- Condamnation d'un fonctionnaire pour **manipulation d'un appel d'offres** (Corte dei Conti, n° 203/2014, cité dans Corte dei Conti, Inaugurazione anno giudiziario 2015) ;

- Responsabilité d'un **directeur de service** pour des dépenses plus élevées engagées par le ministère de l'économie et des finances en raison de la répétition nécessaire d'un contrôle d'inspection dans un bureau de douane, résultant du comportement obstructif et gravement négligent de ce directeur. Condamnation à 1 020,41 € (Sentenza n° 22168, 2017 citée dans Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per le Marche, Inaugurazione dell'anno giudiziario 2018, p. 13).

- Condamnation d'une municipalité pour avoir acheté un bien à des prix supérieurs aux valeurs marchandes indiquées par l'agence territoriale (Sentenza n° 12/2014 citée dans Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Sardegna, Inaugurazione dell'anno giudiziario 2015, p. 16).

- La création d'unités organisationnelles dans une municipalité, réalisée indépendamment de la pondération des besoins organisationnels et fonctionnels des bureaux municipaux, avec pour objectif de fournir des indemnités supplémentaires, en l'absence des exigences fixées par la loi ou la négociation collective (Sentenza n° 61, 2018 citée dans Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la regione Siciliana, Inaugurazione dell'anno giudiziario 2019, p. 39).

- Dommages liés à l'**absentéisme** résultant de la violation de l'obligation de l'agent public d'être présent au bureau – salaires versés sur la base de fausses certifications de présence. Condamné à rembourser les salaires versés injustement (595,25 €) ainsi que l'**atteinte portée à l'image de l'administration** (1190,50 €) pour un total de 1 785,75 € (Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la regione sardegna, 11 avril 2018, Société de protection de la santé de Cagliari, n° 111, 2018).

- Condamnation d'un **commandant de police municipale** pour avoir limité les libertés syndicales, affectant conjointement le syndicat et le travailleur qui a obtenu une indemnisation par le juge (Sentenza n° 377, 2018, citée dans Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la regione Siciliana, Inaugurazione dell'anno giudiziario 2019, p. 40).

- Responsabilité du **militaire** au volant d'un véhicule de service, pour les dommages causés par un accident. Véhicule ne présentant pas de défauts fonctionnels, dans le cadre de l'exécution d'une prestation de service non urgente, malgré des conditions normales de visibilité et de l'asphalte. Condamnation à verser 1 363,98 € (Sentenza n° 22079, 2017 citée dans Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per le Marche, Inaugurazione dell'anno giudiziario 2018, p. 12).

- Responsabilité d'un **médecin** suite à la condamnation de l'administration. Jugement de responsabilité à l'encontre de ce médecin pour des prescriptions thérapeutiques incongrues (Sentenza n° 76, 2018 citée dans Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la regione Siciliana, Inaugurazione dell'anno giudiziario 2019, p. 50).

- Responsabilité d'un **huissier de justice** pour détournement de fonds (Sentenza n° 24/2014, citée dans Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Sardegna, Inaugurazione dell'anno giudiziario 2015, p. 14).

- Responsabilité du **propriétaire d'une librairie** (société privée) pour le non transfert du produit du jeu de loterie à l'agence des douanes Condamnation à verser 47 296,20 € (Sentenza n° 22045, 2017 citée dans Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per le Marche, Inaugurazione dell'anno giudiziario 2018, p. 11).

- Responsabilité d'une **société concessionnaire du service de perception des impôts**. Le traitement des deniers publics confère à l'entreprise, le statut d'agent comptable, avec l'obligation de restituer le compte (Cassazione SS. UU. n° 16014/2018 citée dans Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la regione Siciliana, Inaugurazione dell'anno giudiziario 2019, p. 22).

La compétence de la Corte dei conti s'étend aux particuliers et aux entreprises privées pour **utilisation indue des financements nationaux et européens** : 9 condamnations en 2014 (7 en 2013) pour un montant de 16 595 457,65 euros.

Ainsi à propos de la perception indue d'une contribution publique pour la construction d'une oliveraie (Sentenza n° 218/2014 citée dans Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Sardegna, Inaugurazione dell'anno giudiziario 2015, p. 12).

Egalement condamnation d'une entreprise privée et de son directeur pour la perception indue de contribution publique pour la construction d'une usine de production de produits enzymatiques (Sentenza n° 228/2014 citée dans Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Sardegna, Inaugurazione dell'anno giudiziario 2015, p. 12).

Versement indu de subventions publiques par une région en faveur d'une société de production cinématographique pour la création d'une vidéo promotionnelle jamais réalisée. Condamnation à 25 627,02 € (n° 22041, 2017 citée dans Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per le Marche, Inaugurazione dell'anno giudiziario 2018, p. 11).

Condamnation d'entrepreneurs agricoles pour perception illicite de primes pour le soutien et l'orientation d'activités agricoles portées par le Fonds européen agricole de garantie (citée dans Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la regione Siciliana, Inaugurazione dell'anno giudiziario 2019, p. 52).

Fonds en provenance du Feder obtenus sur la base de factures certifiant le coût de services ou d'achats non effectués (Sentenza n° 755, 2018 citée dans Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la regione Siciliana, Inaugurazione dell'anno giudiziario 2019, p. 53)

La Corte dei Conti est également habilitée à sanctionner l'utilisation des ressources à des fins autres que celles auxquelles elles étaient destinées ou contraire aux principes d'**efficacité**, d'**efficience** et de **rentabilité**. Elle peut ainsi vérifier la pertinence de l'utilisation des ressources publiques et leur cohérence avec les résultats obtenus.

Dans ce cadre, est engagée la responsabilité du commissaire extraordinaire délégué par le ministère de l'environnement (ordonnateur) pour des dépenses de télédétection par

avion (dans le cadre de mesures de défense des sols pour l'atténuation des risques hydrogéologiques), dépenses jugées « non utiles ou nécessaires » par le juge des comptes, « réalisées à des coûts exorbitants par rapport aux prix ordinaires du marché » et alors que les mêmes constatations, avec le même degré de précisions, avaient déjà été effectuées par le ministère de l'environnement. Le concerné a été reconnu coupable de « **grave négligence en ce qui concerne l'appréciation de l'adéquation des dépenses effectuées et leur cohérence avec les missions qui lui sont confiées et avec les règles d'économie et de prudence qu'il convient de garder constamment à l'esprit dans l'utilisation des ressources publiques** ». Condamné à rembourser 1 990 740 euros (Corte dei Conti, Section juridictionnelle pour la région de Calabre, 9 janvier 2019, Percolla, Sentenza n° 362/2019).

Le dommage sanctionné peut également consister en l'**atteinte portée à l'image de l'administration**. Dans ces cas, le plus souvent, l'atteinte résulte de l'intervention du juge pénal et de l'écho médiatique donné à l'affaire.

Ainsi de l'atteinte à l'image causée au ministère de la justice et à l'Etat par un tuteur légal nommé par le tribunal, reconnu coupable (jugement pénal définitif) du délit de détournement de fonds au détriment des sujets soumis à sa protection. Condamnation à 20 000 € (n° 22163, 2017, citée dans Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per le Marche, Inaugurazione dell'anno giudiziario 2018, p. 13).

Egalement concernant un agent de l'Etat reconnu coupable du délit d'intrusion pour avoir donné ou promis des services en lien avec ses fonctions (n° 22158/2017, citée dans Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per le Marche, Inaugurazione dell'anno giudiziario 2018, p. 12).

Plus particulièrement, s'agissant des **comptables publics**, ils peuvent être condamnés à une sanction financière appliquée lorsqu'ils n'ont pas restitué leurs comptes dans les délais (Sentenza n° 8/2014 citée dans Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Sardegna, Inaugurazione dell'anno giudiziario 2015, p. 13).

Condamnation du trésorier municipal pour des dépenses funéraires – dépenses qui ne peuvent être payées que sur moyens privés (Sentenza n° 470/2018 citée dans Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la regione Siciliana, Inaugurazione dell'anno giudiziario 2019, p. 64. Egalement n° 522/2018, 707/2018, 754/2018, 826/2018).

Responsabilité du comptable (perception de sanctions relatives au code de la route) car son compte ne présentait pas le détail des paiements effectués et alors qu'il ne pouvait y avoir aucune certitude de la collecte en raison de l'absence de rôles mis à jour ou d'autres documents utiles pour reconstruire le montant exact de ce qui avait été collecté. Le comptable a toutefois été exonéré de toute responsabilité en raison de la mauvaise organisation de l'administration (Sentenza n° 912/2018 citée dans Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la regione Siciliana, Inaugurazione dell'anno giudiziario 2019, p. 65).

Egalement, condamnation prononcée à l'encontre d'un comptable responsable du service comptabilité d'une municipalité, pour appropriation des frais payés par les personnes âgées d'une maison de repos municipale (Sentenza n° 7/2014 citée dans Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per la Sardegna, Inaugurazione dell'anno giudiziario 2015, p. 14).

En résumé

Le panorama jurisprudentiel établi pour l'Italie permet de constater la diversité des gestionnaires dont la responsabilité peut être engagée devant la Corte dei Conti.

Bien évidemment, les **fonctionnaires** (pour des faits d'absentéisme, des dommages causés à un véhicule lors d'un accident, pour manipulation d'appels d'offres, cumuls de rémunération...).

Sont également responsables ceux qui sont autorisés à manier ces fonds publics comme les entreprises chargées de recouvrer certaines taxes (et notamment les sociétés concessionnaires du service de perception des impôts) ou encore les huissiers de justice.

Le cas échéant, le dommage peut également consister en une **atteinte à l'image de l'administration** (hypothèse de l'absentéisme des agents publics ou encore du détournement de fonds. Notamment lorsque ces faits font l'objet d'un écho médiatique). Il revient alors à la Corte dei Conti d'évaluer le dommage subi.

Ce schéma de responsabilité pèse sur tous les gestionnaires publics : responsables de services, élus locaux et ministres. Même si, dans ce dernier cas, les décisions sont rares et *a priori* anciennes (2002 et 2006).

Relevons que l'office de la Corte dei Conti lui permet d'apprécier les usages des fonds publics en termes d'**efficacité**, d'**efficience** et de **rentabilité**.

Enfin les spécificités maintenues pour le **comptable public** avec des sanctions adaptées aux missions qui lui sont confiées : amende pour retard dans la production des comptes et bien évidemment en cas d'irrégularités constatées dans sa comptabilité.

- **LETTONIE**
(LATVIA)



Longtemps, l'ISC de Lettonie (Valsts Kontrole) a détenu, uniquement, des compétences non juridictionnelles. La loi du 20 juin 2019, entrée en vigueur le 1^{er} août 2019, a modifié les compétences de cet ISC, lui permettant de se prononcer sur les dommages causés à la caisse publique et de condamner au paiement de dommages-intérêts.

A l'occasion de la réalisation des audits, le Valsts Kontrole (VK) contrôle les recettes et les dépenses de l'Etat, des collectivités locales et des autres personnes publiques dérivées. Il lui revient de vérifier que les opérations sont légales, correctes, économiques et efficaces. Il est tenu de formuler des recommandations en vue d'éliminer les manquements détectés (art. 2, Loi 2002).

Le Valsts Kontrole peut se prononcer sur les pertes causées par un comportement illégal, en informer l'entité contrôlée et son institution supérieure de rattachement. Il peut décider du recouvrement des pertes causées par les actions illégales (art. 57.1 et 69, Loi 2002).

Remarque : cette décision concerne l'institution, personne publique (voire une société contrôlée par une personne publique) et non une personne physique (art. 70, Loi 2002). Cette décision est présentée comme un jugement non susceptible d'appel (art. 71, Loi 2002).

Dans un délai de trois semaines à compter de la réception de la décision du Valsts Kontrole, l'Institution supérieure informe l'entité contrôlée et le Valsts Kontrole de sa décision de procéder à l'évaluation de la responsabilité des fonctionnaires et employés de l'entité contrôlée.

S'engage alors une procédure de six mois durant laquelle le Valsts Kontrole va préciser sa connaissance du dossier afin d'identifier, précisément, le montant des pertes, les circonstances de l'affaire et rassembler des informations sur les personnes impliquées.

Dans un délai de quatre mois à réception des informations, le Valsts Kontrole peut faire le choix de :

- clore le dossier et de ne pas récupérer de dommages-intérêts (forclusion, conditions pour obtenir réparation non réunies, fonds récupérés, accord sur une indemnisation volontaire) ;

- reporter le recouvrement des dommages-intérêts jusqu'à ce qu'une décision soit prise dans le cadre d'une procédure pénale, administrative ou disciplinaire engagée par ailleurs ;
- différer l'examen de l'affaire jusqu'à ce que l'entité auditée, exécute les actions prescrites par les textes réglementaires afin de récupérer elle-même les pertes ou de parvenir à un accord sur leur compensation volontaire (art. 72, Loi 2002).

La décision sur le recouvrement des dommages-intérêts peut faire l'objet d'un appel selon les règles procédurales classiques (art. 78, Loi 2002).

Schéma juridictionnel :

La décision par laquelle le Valsts Kontrole décide du recouvrement des pertes causées par les actions illégales sur l'entité contrôlée est présentée comme un jugement non susceptible d'appel (art. 71, Loi 2002).

En revanche, la décision prise sur le recouvrement des dommages-intérêts concernant les personnes physiques impliquées peut faire l'objet d'un appel selon les règles procédurales classiques de Lettonie (art. 78, Loi 2002).

Le vérificateur général est nommé pour une période de quatre ans par la Saeima. Une même personne ne peut être vérificateur général pendant plus de deux mandats consécutifs (art. 26, Loi 2002). Les membres du Valsts Kontrole sont agréés par la Saeima pour une durée de quatre ans sur recommandation du vérificateur général. Ils ne peuvent exercer que deux mandats consécutifs (art. 27, Loi 2002).

Références :

- Const. Chap. VII, art. 87 et 88
- Law on the state audit office du 9 mai 2002 – dernièrement modifiée le 20 juin 2019.

Activités : Aucune activité constatée en mars 2020 en raison du caractère récent des modifications apportées à la législation lettone. Selon le schéma procédural établi, une décision devrait mettre un minimum de dix mois avant d'être prononcée.

Remarque :

L'attribution de compétences juridictionnelles à l'ISC lettone s'inscrit dans une **tendance** plus générale, apparue récemment conduisant plusieurs pays à confier à leur ISC non juridictionnel des compétences non juridictionnelles.

Les groupes de travail créés au sein de l'Intosai ont, en effet, identifié le modèle juridictionnel comme garantissant « *la protection du bon fonctionnement de la gestion publique* »¹⁶⁹.

Outre la Lettonie, il est possible de citer, hors frontières européennes, le cas de l'**Afrique du Sud** qui a également opté pour l'attribution de compétences juridictionnelles à son ISC. On peut aussi évoquer l'**Equateur** qui faisait état, en février 2019, d'un projet de création

¹⁶⁹ Intosai, Principes des activités juridictionnelles des ISC, 26 juin 2019, p. 4.

d'un Tribunal de Cuentas avec l'idée de lui transférer les compétences de l'actuel ISC, la Contraloría General del Estado (audit), avec l'objectif de passer à un système collégial et de disposer de garanties d'autonomie et d'indépendance.

Illustrations :

La réforme attribuant des compétences juridictionnelles à l'ISC lettonien est entrée en vigueur le 1^{er} août 2019. Le caractère récent de cette réforme explique qu'il ne soit pas encore possible de disposer, à la date de rédaction de ce rapport, d'illustrations concrètes permettant de donner des exemples d'affaires traitées par cet ISC.

- **PORTUGAL**



Le Tribunal de Contas a compétence à l'égard des gestionnaires publics (comptables, administrateurs dont **élus locaux** et **ministres**) avec application d'un **régime de responsabilité unifié**.

Il n'y a donc pas de différences à constater selon les protagonistes, le régime de responsabilité s'appliquant de la même manière à chacun.

Le Tribunal de Contas a compétence pour contrôler la légalité et la régularité des recettes et dépenses publiques, pour apprécier la gestion financière qui se doit d'être saine et engager les responsabilités en cas d'infractions financières (art. 1^{er}, loi n° 98/97 du 26 août 1997).

Son champ de compétences s'étend à tous ceux qui gèrent des fonds publics indépendamment de la nature de l'entité à laquelle ils appartiennent, compétence qui s'étend aux membres du gouvernement ainsi qu'aux membres des organes exécutifs des autorités locales. Sont également concernés les employés et agents qui, dans leurs informations aux membres du gouvernement et aux gestionnaires et autres administrateurs, n'ont pas clarifié la question de leur compétence (art. 61, loi n° 98/97 du 26 août 1997).

La responsabilité peut être engagée en cas de paiements indus, de détournements de fonds ou valeurs publics avec condamnation possible du responsable à restituer les montants couverts par l'infraction.

Responsabilité également chaque fois que la violation des règles financières, y compris dans le domaine des marchés publics, oblige l'entité publique à indemniser, le Tribunal de Contas peut condamner les responsables à rembourser les montants correspondants (art. 59, loi n° 98/97 du 26 août 1997).

Les sanctions peuvent aussi être prononcées lorsque les règles d'élaboration et d'exécution des budgets ont été enfreintes, en cas d'absence de remise de recettes dans la caisse publique, d'utilisation des fonds publics à des fins autres que celles prévues par la loi, en cas de violation des règles en matière de marchés publics.

Egalement en cas de non-respect répété et injustifié des recommandations du Tribunal de Contas (art. 65, loi n° 98/97 du 26 août 1997).

La **responsabilité** peut être **directe** ou **subsidaire** (art. 62, loi n° 98/97 du 26 août 1997).

La responsabilité peut également être **solidaire** entre les personnes responsables des actions. Dans ce cas, le paiement de l'intégralité du montant à rembourser peut être demandé à l'un d'eux (art. 63, loi n° 98/97 du 26 août 1997).

Le Tribunal apprécie le degré de culpabilité en fonction des circonstances de l'affaire, en tenant compte des compétences du poste ou de la nature des fonctions principales de chaque responsable, du volume et des fonds traités, du montant du préjudice (art. 64, loi n° 98/97 du 26 août 1997). Il convient de tenir compte de la gravité des faits et de leurs conséquences, du degré de culpabilité, du montant des valeurs publiques lésées ou menacées, du niveau hiérarchique des responsables, de leur situation économique, des éventuels antécédents (art. 67, loi n° 98/97 du 26 août 1997. Egalement TCo, Sentencia n° 3/2019, 3^{ème} section du 20 février 2019).

L'analyse laisse apparaître une distinction entre une responsabilité comptable et une financière qui dépend en définitive, de la nature des manquements reprochés. Mais dans les deux cas, le Tribunal de contas peut se prononcer sur deux niveaux : - en ordonnant la restitution des montants couverts par l'infraction (art. 59 et 94, loi n° 98/97) ; - en prononçant une amende (art. 66 et 65, loi n° 98/97).

En responsabilité financière, l'amende peut concerner le défaut de liquidation ou de recouvrement, les infractions aux règles relatives à l'établissement et l'exécution des budgets, des utilisations abusives des fonds ou encore le non respect répété et injustifié des recommandations de la Cour (art. 65, loi n° 98/97).

En responsabilité comptable, l'amende peut concerner la non transmission des comptes dans les délais, des documents ou informations non fournis en temps utiles ; un refus de coopération avec le tribunal, la production d'éléments susceptibles d'induire le tribunal en erreur (art. 66, point 1, loi n° 98/97). Les textes applicables fixent un montant maximum de l'amende susceptible d'être prononcée lorsque ces obligations comptables ne sont pas respectées (art. 66, point 2, loi n° 98/97).

Plus largement, le montant de l'amende dépend de l'infraction commise, selon qu'elle a été intentionnelle ou qu'elle résulte d'une négligence (art. 65, loi n° 98/97 du 26 août 1997). Ce montant peut également être modulé en tenant compte des circonstances (art. 64, loi n° 98/97 du 26 août 1997).

Le Tribunal de contas peut même décider de dispenser le(s) protagoniste(s) d'amende.

Schéma juridictionnel :

Le Tribunal de contas est composé d'un président et de 16 juges.

Les juges sont recrutés par concours (art. 18, loi n° 98/97 du 26 août 1997).

Un juge est placé à la tête de chaque section régionale.

Les décisions rendues par les sections régionales peuvent être contestées, en appel, devant le Tribunal de contas.

Références :

- Loi n° 98/97 du 26 août 1997 (version consolidée, complétée dans sa dernière modification des dispositions de la loi n° 42/2016 du 28 décembre 2016).
- Règlement du Tribunal de contas n° 112/2018 du 24 janvier 2018

Activités :

En termes d'activités, le Tribunal de contes a engagé 30 procès en responsabilité financière en 2017, 49 en 2018¹⁷⁰.

Pour cette dernière année, il a condamné à restitution à hauteur de 846 000 € et a prononcé 111 000 € d'amendes.

Remarque :

- Le montant de l'amende prononcée par le Tribunal de contes est encadré avec un minimum établi à 20 UC (unité de compte) et un maximum fixé à 90 voire 180 UC en fonction des irrégularités constatées (art. 65, loi n° 98/97 du 26 août 1997). L'amende est ainsi calculée en unité de comptes, cette dernière constituant le montant monétaire équivalent au quart de la valeur de l'indice de soutien social (IAS : Indexante de Apoios Sociais). Sur ces dernières années, la valeur de cet IAS s'établit, en moyenne, aux alentours de 410 euros. Actuellement, l'UC est de 102 € (Sentencia n° 3/2019, 3^{ème} section du 20 février 2019).

Ceci explique que les montants des amendes susceptibles d'être prononcées, soient d'abord évaluées en UC avant que le montant en euros soit établi (TCO, Sentencia n° 3/2018, 3^{ème} section du 31 janvier 2018).

Il faut également comprendre que dans son maximum, l'amende susceptible d'être prononcée par le Tribunal de contes sera de 18 360 euros (avec un minimum de 2 040 euros).

Illustrations :

- Condamnation conjointe et solidaire du **maire** et du président de la municipalité d'une même ville (Silves) pour omissions de paiement de remboursement de dettes, ayant abouti à des procédures judiciaires engagées par les établissements financiers concernés, aux fins d'obtenir le paiement du capital à rembourser et des intérêts de retard correspondants. Les protagonistes sont reconnus responsables des **dommages causés au Trésor correspondant aux intérêts de retard** (267 752,58 €) pour manquement aux règles financières auxquelles ils sont soumis (TCO, Sentencia n° 2/2018, 3^{ème} section, 17 janvier 2018. Voir également TCO, Arrêt n° 7/2018, 3^{ème} section du 23 mai 2018).

- Condamnation du **Président du conseil d'administration** d'une association de communes (**personne morale de droit public**) – par ailleurs maire – pour l'acquisition de prestations de services juridiques non fournies à l'association. Condamné à payer une amende de 2 652 euros et à rétablir le montant de 8 700 € (TCO, Arrêt n° 15/2018, 3^{ème} section du 28 novembre 2018).

- La loi n° 137/2020 du 28 décembre 2010 interdit aux **retraités** d'exercer des fonctions publiques rémunérées. Est condamné celui qui **cumule** une **pension de retraite** et une **rémunération** perçue dans le cadre de fonctions publiques alors qu'il était tenu d'opérer

¹⁷⁰ Chiffres en cours de vérification.

un choix entre la pension et la rémunération. Condamné à rembourser le montant de 21 567,42 € (TCO, Arrêt n° 8/2018, 3^{ème} section, 23 mai 2018).

- Condamnations du **Président du conseil d'administration d'un école d'hôtellerie**, du vice-président du conseil de gestion de ce même établissement, de plusieurs **membres des conseils d'administration et de gestion** en raison de multiples décisions ayant occasionné un dommage à la caisse publique : signature de chèques par le président du conseil d'administration, non accompagnés des pièces justificatives de la dépense ; remboursement de frais de déplacement en l'absence de pièces justificatives ; attribution de compléments de rémunération à trois conseillers du président... (TCO, Sentencia n° 7/2018, 3^{ème} section du 18 juin 2018).

Le Tribunal de contes a retenu que les membres du conseil d'administration et du conseil de gestion n'avaient pas agi « avec le soin et la diligence que la situation exigeait » et dont ils auraient dû faire preuve « afin d'empêcher la prise des décisions » qui ont affecté « l'utilisation des deniers publics ». Ils n'ont pas été « à l'écoute des informations, des connaissances et des compétences dont ils disposaient » et n'ont pas agi « conformément aux préceptes juridiques qu'ils auraient dû respecter ».

Diverses amendes ont été prononcées pour des montants oscillant entre 1 530 et 12 750 € auxquelles s'ajoute une décision de restitution à hauteur de 19 268,05 €.

- S'agissant du **Directeur général de la sécurité sociale** qui a conclu un **contrat** en vue de la maintenance des installations électriques de la Direction générale de la sécurité sociale. **Le règlement des factures a eu lieu sans que le prestataire ait produit les justificatifs de paiement aux administrations fiscales et sociales.**

Or la conclusion des contrats de prestations de services ne peut avoir lieu que lorsque le contractant a prouvé avoir rempli ses obligations fiscales et sociales (Loi n° 12-A/2008 du 27 février 2008). La dépense a donc été illégalement payée, le directeur général n'ayant pas pris soin de vérifier le respect de cette exigence légale.

Il est toutefois dispensé du paiement de l'amende (2 555 € réclamés par le parquet), le Tribunal de contes tenant compte de la situation de surcharge de l'activité du service, alors que le directeur général a reconnu ses erreurs et a déclaré, qu'à l'avenir, il s'efforcera d'empêcher que de telles situations se reproduisent (TCO, Sentencia n° 2/2017, 3^{ème} section du 24 février 2017).

- Condamnation du Directeur de l'Organisme de réglementation sanitaire (ERS) pour **utilisation du véhicule de service** à d'autres fins que ceux du service. Condamné à rembourser le montant des frais correspondants (carburant, péage) pour un montant de 17 117,54 € et à payer une amende de 1 574,17 € en raison d'une « **négligence évidente** » dans l'usage du véhicule mis à sa disposition (TCO, Sentencia n° 3/2018, 3^{ème} section du 31 janvier 2018).

- Condamnation du **Directeur** et des **directeurs adjoints** de l'Institut polytechnique de Santarém pour le **versement de suppléments de rémunération** aux directeur, directeurs adjoints et enseignants de l'établissement, pour des heures supplémentaires réalisées en l'**absence de base légale**. Condamnation à une amende individuelle de 1 530 € et condamnation solidaire au remboursement de 44 979,91 € (TCO, Sentencia n° 5/2018, 3^{ème} section du 20 février 2018).

- Condamnation du Directeur et des directeurs adjoints de l'**Institut polytechnique** de Castelo pour des **indemnités** versées à des enseignants de l'Institut, correspondant à des **frais de logement** excédant la limite maximale de 50 €/ jour. Ces paiements, effectués **faute de base légale**, sont indus et ont causé un dommage aux deniers publics.

« Les répondants, en tant que cadres supérieurs de (l'Institut) pouvaient et devaient savoir qu'en raison des éléments portés à leur attention, il n'y avait aucune justification pour autoriser » le paiement de ces indemnités au-delà de la limite fixée. Ils ont agi « sans le soin et la diligence que les situations exigeaient et dont ils étaient capables, compte tenu des compétences dont ils disposaient ». Les amendes prononcées, oscillent entre 1 275 et 2 040 €.

Les circonstances, appréciées dans une globalité, ont conduit le Tribunal de Contas à ne pas prononcer de mesures restitutives (TCO, Sentencia n° 10/2018, 3^{ème} section du 15 novembre 2018).

Sur le montant de l'amende prononcée par le Tribunal de Contas, de précédentes espèces permettent de comprendre que les **circonstances** peuvent être prises en compte par le juge. Ainsi, à propos d'**heures supplémentaires payées en l'absence d'autorisation** préalable, le Tribunal de Contas a pu retenir :

- l'absence de formation juridique des concernés que ce soit en administration publique comme en ressources humaines ;
- une pratique provenant du précédent conseil d'administration ;
- l'absence d'alerte en provenance du service des ressources humaines ;
- les difficultés budgétaires rencontrées par le service ainsi que la charge de travail de ce dernier.

Le Tribunal de Contas a également retenu qu'**il n'était pas prouvé que les heures supplémentaires n'avaient pas été réalisées** et que par conséquent, le paiement n'était pas dû¹⁷¹.

Autant d'éléments de nature à atténuer le montant de l'amende (TCO, Sentencia n° 1/2019, 3^{ème} section du 25 janvier 2019).

Synthèse jurisprudentielle **En résumé**

La responsabilité financière devant le Tribunal de Contas concerne, pour l'essentiel, **ceux qui ont un pouvoir de décision** dans l'usage des fonds publics (directeur de service, élus locaux, etc...).

A titre individuel, ceux qui reçoivent des fonds publics peuvent en être redevables à l'exemple de ce retraité qui a cumulé sa pension avec la rémunération versée pour l'accomplissement de missions publiques (cumul interdit par les textes portugais).

¹⁷¹ Sur ce point, Mme Lamarque a pu relever dans son ouvrage sur le Contrôle et l'évaluation de la gestion publique que le système portugais avait évolué sur cette appréciation du service fait, ayant longtemps considéré que le paiement irrégulier d'heures supplémentaires à des employés municipaux ne causait pas de préjudice financier à la collectivité puisque les heures avaient été effectivement réalisées, une loi de 2006 a modifié la perception à avoir en la circonstance en précisant qu'il n'était plus nécessaire que le paiement indu soit compensé par une contrepartie effective pour exonérer l'agent de sa responsabilité : une contrepartie jugée insuffisante ou inadéquate peut entraîner la mise en cause de la responsabilité (Bruylant, octobre 2017, p. 93).

Le montant de la sanction prononcée dépend des circonstances qui sont largement prises en compte par le Tribunal de Contas : gravité des faits et conséquences, niveau hiérarchique, valeurs publiques lésées, antécédents mais également la situation économique de l'intéressé...

En comparaison des systèmes espagnol et italien, le système portugais se caractérise par un nombre de décisions plus limité (avec un rapport de 1 à 10 pour l'Espagne et de 1 à 20 pour l'Italie).

- **Synthèse Espagne / Italie / Portugal**

L'étude des régimes de responsabilité de ces pays européens conduit à identifier les modèles espagnol, italien et portugais comme étant les plus proches de notre régime actuel.

Le tableau suivant permet de résumer leurs caractéristiques principales :

| | Espagne | Italie | Portugal |
|--|--|---|---|
| Principe de séparation des ordonnateurs et des comptables | Supprimé Rôle de l'Interventora / trésorier | Oui Avec obligation annuelle de reddition des comptes | Oui Avec obligation annuelle de reddition des comptes |
| Justiciables | Tous les décideurs publics y compris ministres et élus locaux | Tous les décideurs publics y compris ministres et élus locaux | Tous les décideurs publics y compris ministres et élus locaux |
| Sanctions prononcées | Indemnisation du dommage causé (Procédure de remboursement par périmètre) + intérêts + amende possible pour retard dans la production des comptes | Versement de dommages/intérêts correspondants à une partie ou à la totalité de la valeur perdue. Tenant compte des circonstances. | Restitution (réparation) et/ou amende |
| Sanctions proposées | Suspension voire licenciement (art. 42 LOTcu et art. 79 LFTcu) | - | - |
| Garantie | Pour garantir la responsabilité comptable, il est possible de demander la saisie préventive des avoirs des personnes concernées : biens, biens immobiliers, salaires, pensions, comptes bancaires (art. 67 LFTcu). | - | - |
| Objet de la sanction | Fraude, faute ou négligence grave | Réparation du préjudice y compris moral. Faute intentionnelle, négligence grave ou faute lourde. | Fraude, faute ou négligence grave et moins grave. Réparation du dommage moral. |
| Recours | - Formation d'appel interne au Tribunal de Cuentas (Les arrêts définitifs prononcés par les chambres de la Cour ne sont susceptibles d'appel que lorsque le montant de la procédure dépasse 3 | Section régionale des comptes - Juge de cassation : Cour de cassation | - Formation d'appel interne au Tribunal de Contas |

Responsabilisation des gestionnaires publics

| | | | |
|--|--|--|--|
| | millions de pesetas – soit 18 030,35 euros). - Recours devant la chambre contentieuse administrative de la cour suprême (art. 81 LFTcu). | | |
|--|--|--|--|

*

**

- Conclusion

L'étude de ces régimes de responsabilité, proches de ceux appliqués en France, conduit, pour l'essentiel, à retenir que :

- Sont sanctionnées des fautes intentionnelles ou lourdes et, d'une manière générale, considérées comme graves. Y compris les omissions.

La **gravité des faits** (y compris dans l'inaction) doit être considérée comme un élément essentiel de ces régimes de responsabilité.

- Sont concernées, les fautes, omissions et négligences ayant causé un dommage au Trésor, à l'administration ou à l'organisme concerné.

Un **dommage qui ne doit pas nécessairement être considéré comme financier** (Atteinte à l'image comme c'est le cas en **Italie**).

Il convient de porter une attention particulière à la sanction prononcée par le juge financier afin d'éviter tout risque de contrariété avec la jurisprudence européenne et l'application de la règle « non bis in idem ».

La nature compensatoire de la condamnation prononcée suffit à lever la difficulté. Ainsi, la CEDH a rejeté une requête concernant la Corte dei conti (Italie) à l'occasion de laquelle était invoquée une violation du principe non bis in idem devant cette juridiction. La CEDH a retenu que la responsabilité administrative (devant la Corte dei conti) ne pouvait s'assimiler à un jugement pénal, ce dernier ayant une nature répressive, tandis que la première a une nature essentiellement compensatoire (CEDH, 2014, Rigolio, préc.).

- Des régimes de responsabilité qui sont appliqués à **l'ensemble des acteurs de l'exécution budgétaire** – y compris les **ministres** et les **élus locaux**.

- Une mise en cause mesurée de ces responsabilités : l'analyse jurisprudentielle témoigne de la gravité des faits reprochés et des circonstances justifiant que la responsabilité des gestionnaires publics soit engagée.

Si les ministres et les élus locaux sont concernés par ces régimes de responsabilité, il faut constater que les décisions rendues ne les concernent pas de manière préférentielle. La possibilité pour le juge de sanctionner les acteurs de l'exécution budgétaire, sans exception, permet de **cibler, avec plus de justesse, les responsabilités de chacun**.

- Les sanctions prononcées tiennent compte des **circonstances**, lesquelles doivent s'entendre largement (contexte, environnement de travail, situation hiérarchique, situation personnelle et économique, etc...). Les juges financiers disposent, à ce sujet, d'un large pouvoir d'appréciation qui peut les conduire à dispenser de peine.

- On pourra porter une atteinte particulière au système des responsabilités principales et subsidiaires mis en place en **Espagne**. Un dispositif qu'il pourrait être intéressant de reprendre pour mieux cerner les niveaux de responsabilité.

B – L'intervention des instituts supérieurs de contrôle non juridictionnels

Dans le cadre de l'Intosai, le classement des ISC s'opère selon qu'ils sont ou non dotés de compétences juridictionnelles. Une approche qui fait l'impasse sur de nombreuses particularités alors que certains ISC non juridictionnels disposent d'un panel de sanction leur permettant de garantir qu'un suivi soit donné aux observations qu'ils ont pu formuler.

Cette première approche conduit à relativiser la présentation faite par l'Intosai entre ISC juridictionnels et non juridictionnels dès lors que par leurs décisions, certains ISC non juridictionnels agissent avec un niveau de contrainte conséquent.

*Une **remarque importante** doit également être formulée : parmi les ISC non juridictionnels, certains se présentent, dans le cadre de l'Intosai, comme des ISC juridictionnels. Il faut comprendre que chaque Etat a communiqué, dans le cadre de l'Intosai, les références de l'organisme qu'il considère comme son ISC.*

*Selon le schéma d'analyse que nous appliquons en France, certains ISC présentés par leur pays comme des ISC juridictionnels, ne répondent pas totalement aux critères que nous retenons pour identifier une juridiction. C'est notamment le critère de la collégialité qui peut faire défaut comme c'est le cas au **Chili** ou encore de l'**Equateur** par exemple.*

Sous cette réserve, il faut toutefois considérer l'ISC, qu'il soit ou non juridictionnel, au travers de son indépendance. Ce point établi, il permet de constater que ces ISC – juridictionnels ou non juridictionnels – peuvent faire usage d'un pouvoir de sanction important et obtenir la réparation des dommages causés.

Il apparaît évident, au-delà de la classification selon que l'ISC est ou non doté de compétences juridictionnelles, que c'est le résultat qui importe : la possibilité de sanctionner la responsabilité financière des gestionnaires publics.

Sur cette base, l'étude des ISC non juridictionnels conduit à opérer un classement en trois niveaux :

1) ISC non juridictionnels de premier niveau : dispositif d'alerte/d'information

Les **ISC de premier niveau** sont ceux disposant d'un pouvoir minimum, celui d'alerter les autorités administratives et/ou juridictionnelles compétentes à la suite d'irrégularités découvertes. Le plus souvent, c'est à l'occasion des enquêtes qu'il a réalisées dans le cadre de ses missions d'audit, que l'ISC aura mis en évidence des irrégularités parfois pénalement répréhensibles.

Au niveau européen, c'est un modèle répandu : **Albanie, Allemagne, Autriche, Danemark, Finlande, Hongrie, Lestonie, Lituanie, Moldavie, Norvège, Pologne, République Tchèque, Royaume-Uni, Suède, Ukraine...**

Pour quelques exemples :

- **FINLANDE**

La Finlande est dotée d'un ISC à compétences d'audit avec un pouvoir d'astreinte utilisé lorsqu'il ne parvient pas à obtenir communication des informations nécessaires à l'accomplissement de ses missions (art. 4, Loi n° 676/2000 du 14 juillet 2000).

Au-delà, le Valtiontalouden Tarkdstusvirasto – VTV (National audit office of Finland – NAOF) exerce une surveillance particulière sur les emplois irréguliers de fonds publics. En effet, en Finlande, l'usage inapproprié des fonds publics peut être sanctionné soit par le supérieur hiérarchique (montant bénin), soit par le juge de droit commun (montant élevé, répétition des faits, usage à des fins privées¹⁷²). Il revient au NAOF de s'assurer que l'Institution publique a bien informé la police des faits qui devaient être portés à sa connaissance. Pour accomplir cette mission, les textes font obligation aux autorités publiques d'informer rapidement le NAOF de tout acte de mauvaise gestion des fonds ou des biens (art. 16, Loi n° 676/2000). L'administration est elle-même tenue de signaler les infractions pénales concernant les biens auprès de la police. Il revient au NAOF de vérifier que cette obligation est respectée. Le rapport d'infraction ne peut être éludé que si l'infraction peut-être considérée comme mineure (art. 17, Loi n° 676/2000).

- **NORVEGE**

Le Riskrevisjonen (Office of the Auditor General – OAG/RR) dépend du Parlement norvégien (Storting) et est chargé d'éclairer ce dernier, au moyen de ses audits, sur l'emploi des fonds publics en Norvège. Le RR procède à un contrôle de régularité des opérations ; lorsqu'une irrégularité est détectée, il engage le dialogue avec le ministère de tutelle concerné dans les 4 mois qui suivent l'exécution budgétaire (soit avant le 1^{er} mai de chaque année). Si les réponses et mesures prises par le ministère lui apparaissent insuffisantes, le RR en informe le Parlement dans le cadre de son rapport remis le 1^{er} octobre.

- **SERBIE**

En **Serbie**, le State audit institution est tenu de soumettre sans délai, une demande d'ouverture de procédure pénale si, au cours de l'audit, il découvre des actions significatives indiquant l'existence des éléments d'un délit ou d'une infraction pénale (Law on State audit Institution, 2005, art. 41). L'institution est également tenue d'informer le Procureur de la République de tout cas où des dommages ont été causés à des biens publics par une action du sujet de l'audit ou d'une entité juridique faisant affaire avec le sujet de l'audit (même article).

*

¹⁷² Pour les détails de ce régime de responsabilité, voir p. 72.

* *

Bien évidemment, ces ISC ont également à **informer le Parlement** des irrégularités détectées dans le cadre de leur mission d'information à destination de ce dernier. Avec la possibilité d'attirer l'attention sur des irrégularités auxquelles l'administration n'a pas remédié en dépit des recommandations formulées par l'ISC. Renvoyant finalement au Parlement le soin de tirer les conséquences, notamment politiques, des irrégularités constatées.

Pour ces pays, l'analyse doit être étoffée afin de vérifier si l'ISC non juridictionnel ne côtoie pas un système distinct d'engagement de la responsabilité financière des gestionnaires publics. C'est très souvent le cas alors qu'existe la possibilité d'une action de type disciplinaire à l'encontre des agents auxquels ces irrégularités sont reprochées (voir p. 68 et notamment pour la **Finlande**, p. 72 et la **Norvège**, p. 76).

Le système peut également apparaître plus original comme c'est le cas en **Pologne** où un dispositif spécifique de mise en cause de la responsabilité financière des agents publics a été mis en place (voir p. 76).

2) ISC non juridictionnels de deuxième niveau : suites données aux recommandations

Les ISC non juridictionnels de deuxième niveau sont ceux ayant la possibilité d'obtenir que des suites soient données aux observations qu'ils ont pu formuler dans l'exercice de leurs compétences d'audit.

Plusieurs pays en Europe se positionnent comme des ISCNJ de 2^{ème} niveau : la **Bulgarie**, la **Croatie**, la **Slovaquie** ainsi que la **Slovénie**.

- **BULGARIE**

En **Bulgarie**, c'est un système d'alerte en cas de dépenses illégales combiné à la possibilité d'obtenir que des suites soient données aux observations formulées, qui a été mis en place. Lorsque le Сметна палата (Office national de vérification - CN) détecte de telles dépenses et donc, les signale, des suites doivent être données par les autorités compétentes (Législation NAO Act des 12 et 13 février 2015, art. 44 et 50). Des amendes peuvent être prononcées par le CN si les recommandations formulées par l'ISC ne sont pas suivies d'effets (LNAO 2015, art. 66).

Le dispositif permet également au Сметна палата d'identifier les dirigeants et responsables d'organismes qui refusent de coopérer avec lui. Un tel refus peut, en effet, conduire le Président du CN à annoncer le comportement illégal des agents concernés sur le site web du CN (LNAO 2015, art. 40). Le CN peut également proposer le licenciement d'un agent ayant des responsabilités de direction dont l'action ou l'omission d'agir a résulté une violation de la loi ou un manquement à l'application des recommandations émises par le CN (LNAO 2015, art. 52). La non-application des recommandations va également être signalée à l'Assemblée nationale, au Conseil des ministres ou au Conseil municipal selon les cas (LNAO 2015, art. 50).

Le modèle bulgare associe ainsi un dispositif d'alerte (ISC non juridictionnels de premier niveau) à la possibilité d'obtenir qu'un suivi soit donné aux observations formulées par le CN.

- **CROATIE**

En **Croatie**, l'ISC (Drzavni Ured za Reviziju) peut prononcer des amendes à l'encontre de l'entité contrôlée, mais également du représentant légal de cette dernière, qui ne se soumet pas aux recommandations (Legislation state audit office Act du 1^{er} mars 2019, art. 35). Le dispositif retenu impose au représentant légal de l'autorité contrôlée, à la suite de l'audit réalisé par le Drzavni Ured za Reviziju de soumettre un plan de mise en œuvre des recommandations dans un délai de 60 jours. Ce plan doit contenir les mesures prévues pour éliminer les irrégularités constatées et préciser le délai prévu pour leur mise en œuvre (LSAO 2019, art. 23).

- **SLOVAQUIE**

En **Slovaquie**, le Suprême audit office (Najvyšši Kontrolný Úrad) peut infliger une amende à ceux qui ne répondent pas aux obligations que leur impose le NKU (amende oscillant entre 3 319 et 6638 euros – art. 21 de l'Act 39/1993 du 19 janvier 1993 ont the suprême audit office). En effet, dans le cadre de sa mission d'audit le NKU peut faire des recommandations aux entités contrôlées sur la manière de remédier aux insuffisances constatées (art. 13), ces mêmes entités sont tenues de prendre les mesures pour remédier aux insuffisances constatées dans l'audit et de les soumettre au NKU dans les délais impartis (art. 18).

- **SLOVENIE**

De même, en **Slovénie**, l'utilisateur de fonds publics dont les irrégularités ou les inefficacités ont été révélées par le rapport d'audit du Racunsko Sodišce, est tenu de faire part à ce dernier, des mesures prises pour y remédier. Si les mesures n'apparaissent pas suffisantes, l'utilisateur est réputé avoir utilisé les fonds publics en violation de « l'exigence opérationnelle d'efficacité ». Le RS peut alors demander que des mesures correctives soient prises et réclamer la révocation des personnes concernées. Si l'autorité qui a reçu la demande de révocation de l'agent, omet de prendre une telle décision ou décision prise, de la notifier au Racunsko Sodišce, elle encourt une amende de 2 000 € (art. 38 du Court of Audit Act).

Le panorama peut se compléter avec la Hongrie selon un schéma légèrement différent alors que l'ISC hongrois peut imposer aux organismes audités, un certain nombre de mesures permettant de prévenir ou limiter les dommages.

- **HONGRIE**

L'ISC hongrois (State audit office of Hungary – SAO / Allami Szamvevoszek), organe suprême de contrôle des finances est chargé de vérifier la gestion des finances publiques

en termes budgétaires (justification du projet de budget de l'Etat), la faisabilité de l'affectation des recettes ainsi que la légalité et l'opportunité de l'utilisation des crédits notamment d'investissements (art. 5 Act LXVI of 2011 of the State audit office du 1^{er} juillet 2013).

Si à l'occasion des audits qu'il réalise, le SAO découvre une utilisation inappropriée voire inutile, ou un dommage causé en violation grave des règles relatives à la gestion des fonds, il demande à l'autorité compétente, afin de prévenir ou de limiter les dommages :

- le gel des fonds (à l'exception du versement des salaires) ;
- à l'égard du responsable et alors que celui-ci est soupçonné d'un crime, une ordonnance de mesure de précaution concernant les éléments d'actifs qualifiés de biens publics et détenus ou gérés par l'entité auditée (art. 31 Act LXVI of 2011).

En parallèle, alors que le rapport d'audit a été transmis au responsable de l'entité contrôlée, ce dernier est tenu d'élaborer un plan d'action. Si celui-ci s'avère insuffisant, le Président de l'ISC peut engager une procédure pénale ou une mesure disciplinaire contre le responsable de l'entité contrôlée.

Plus largement, l'ISC hongrois peut engager toutes procédures de recours judiciaires (art. 23 et 27 Act LXVI of 2011).

3) ISC non juridictionnels de troisième niveau : réparation des dommages

Enfin, certains ISCNJ disposent d'un pouvoir de sanction relativement conséquent leur permettant, le cas échéant, d'obtenir la réparation du dommage causé à l'administration. Ce modèle d'ISCNJ est très répandu en Amérique du Sud, on le trouve également en **Afrique du Sud**. En Europe, c'est un modèle peu répandu – sauf à considérer que certains ISC juridictionnels (comme en **Lettonie**) se présente comme un ISCNJ de 3^{ème} niveau. Sous cette réserve, cette catégorie peut s'illustrer avec le cas de la Roumanie.

*Une **remarque importante** – rejoignant celle formulée en p. 59 – doit être formulée : certains de ces ISJ considérés dans le cadre de ce rapport comme des ISC non juridictionnels, sont présentés par leur pays comme des ISC juridictionnels.*

Comme nous l'avons déjà souligné, la distinction importe peu car ce sont surtout les sanctions prononcées et les garanties d'indépendance dont dispose l'ISC qui doivent retenir l'attention.

- **ROUMANIE**

En Roumanie, la Curtea de conturi est chargée de compétences d'audit qui se doublent de pouvoirs importants lorsque des opérations contreviennent aux dispositifs législatifs applicables ou qu'elles méconnaissent les principes d'efficacité et d'économie.

La Curtea de conturi a ainsi la possibilité de prononcer la suspension des mesures contrevenant aux réglementations applicables dans les domaines financier, comptable et fiscal.

Elle peut également bloquer les fonds publics lorsqu'elle constate qu'ils ont été utilisés illégalement ou de manière inefficace (art. 43, Loi n° 94/1992 du 8 septembre 1992 relative à la Cour des comptes de Roumanie).

La Cour des comptes roumaine peut également demander aux autorités compétentes la suspension administrative des personnes concernées en raison des dommages matériels ou des fautes graves qu'elles ont commis. La demande doit être adressée à l'autorité compétente (maire, ministre...).

Précisons que le fait de ne pas donner suite aux mesures arrêtées par la Cour des comptes, constitue un délit qui peut être puni d'une peine de prison de 3 mois à un an et d'une amende (art. 64, Loi n° 94/1992). Le défaut de récupération des dommages causés par la direction de l'entité qui ne commande pas et ne supervise pas la mise en œuvre des mesures arrêtées par la Cour des comptes peut également être puni d'un emprisonnement de 6 mois à trois ans (art. 44, Loi n° 94/1992).

En parallèle, la Roumanie a mis en place un système de responsabilité personnelle des acteurs de l'exécution budgétaire qui peuvent être tenus responsables en cas de préjudice, d'irrégularités ou d'illégalités constatés dans le processus financier¹⁷³.

*

**

- ***Au-delà des frontières européennes :***

Si on franchit les frontières européennes, d'autres ISC non juridictionnels se distinguent encore en raison des sanctions qu'ils peuvent prononcer.

- ***AFRIQUE DU SUD***

L'Auditeur Général d'Afrique du Sud (AGSA) est chargé, en tant qu'Institution suprême de contrôle du pays, de contrôler et de faire rapport sur la manière dont le gouvernement dépense l'argent des contribuables.

Il est tenu de s'assurer, dans le cadre de ses compétences d'audit, que des mesures adéquates et appropriées ont été mises en œuvre pour garantir que les ressources sont utilisées de manière économique, efficiente et efficace.

La loi n° 5 de 2018 a confié à l'AGSA des compétences nouvelles lui permettant d'obtenir la restitution des pertes constatées dans la caisse publique. Cette évolution est le fruit d'un constat, celui de « l'ampleur croissante des dépenses irrégulières, non autorisées, infructueuses et inutiles signalées chaque année » au bureau de l'AGSA, « à tous les niveaux de gouvernement¹⁷⁴ ».

Ces pouvoirs nouveaux s'exercent en lien avec ses fonctions d'audit qui en constituent le support. En effet, dans un délai raisonnable après la publication du rapport d'audit, l'auditeur général doit vérifier que l'autorité comptable a mis en œuvre les **recommandations** contenues dans le rapport d'audit concernant les irrégularités significatives (art. 5 A, Loi 2018). Si l'autorité comptable n'a pas mis en œuvre les recommandations contenues dans le rapport d'audit, l'auditeur général doit prendre les **mesures correctives appropriées** pour remédier au non-respect des recommandations.

¹⁷³ Pour le détail de ce régime de responsabilité, voir p. 79.

¹⁷⁴ AGSA, Audit Perspective Avril 19, Propos de l'Auditeur Général, Kimi Makwetu.

Lorsqu'une **irrégularité significative** a entraîné une perte financière pour l'Etat et que l'autorité comptable n'a pas mis en œuvre les recommandations contenues dans le rapport d'audit, les mesures correctives prises par l'auditeur général vont comprendre une **directive** à l'intention de l'autorité comptable afin de récupérer la perte constatée. Le non-respect des mesures correctives peut conduire l'auditeur général à émettre un **certificat de dette** obligeant l'autorité comptable à rembourser cette perte. Ce certificat est remis à l'autorité exécutive responsable (ministre, membre du conseil municipal...) aux fins de recouvrement auprès de l'autorité comptable. Cette autorité exécutive doit tenir l'auditeur général informé des progrès réalisés dans la perception du montant dû par l'autorité comptable (art. 5 B, Loi 2018).

Précisons que le fait d'interférer dans les fonctions de l'AGSA (ne pas se conformer à une demande de l'AGSA, fournir des informations fausses ou trompeuses) est passible d'une amende et/ou d'une peine de prison de 12 mois maximum (art. 51, PAA 2004).

Références :

Public audit Act n° 25 of 2004, modifié par la loi n° 5 de 2018 (entrée en vigueur le 1^{er} avril 2019).

- **CHILI**

Au **Chili** (on retiendra que l'ISC chilien se présente, dans le cadre de l'Intosaï comme un ISC juridictionnel), le contrôleur général de la République est chargé de vérifier que les institutions publiques agissent dans le cadre de leurs attributions, respectent les procédures judiciaires et utilisent de manière efficiente et efficace les ressources publiques (Loi du 10 juillet 1964 sur l'organisation et les attributions du contrôleur général de la République). Dans ce cadre, les agents publics sont responsables dès lors que leurs compétences les amènent à utiliser, garder ou administrer des fonds publics.

Le CGR peut ordonner la **retenue des salaires**, le **licenciement**, avec une possibilité de responsabilité solidaire des chefs de service avec leurs subordonnés (LO 1964, art. 60).

Ce dispositif s'appuie sur un système de cautions prises par tous les fonctionnaires ayant en charge la collecte, l'administration ou la garde des fonds avec des possibilités de dépôt d'argent, d'hypothèque, de police d'assurance, de nantissement sur des obligations de dettes publiques (LO 1964, art. 73).

La loi organique impose une obligation de reddition des comptes sanctionnée au moyen d'une amende et, le cas échéant, une arrestation prononcée par les tribunaux ordinaires et un emprisonnement possible d'une année (LO 1964, art. 93).

- **PEROU**

Au **Pérou**, le contrôleur général de la République dispose d'une compétence d'alerte à l'égard des autorités et juridictions compétentes. Des sanctions peuvent être prononcées (avertissement, amende) afin d'assurer le respect des obligations inhérentes à la gestion publique (Ley organica del sistema nacional de control y de la Contraloria General de la Republica, art. 42) ainsi qu'à l'égard de ceux qui ont commis des actes interdits par la loi ou des négligences dans l'exercice de leurs fonctions. Le CGR peut ainsi prononcer une

disqualification pour l'exercice des fonctions publiques ou encore une **suspension de l'exercice des fonctions sans rémunération** pour une durée de 30 à 360 jours (art. 47). Ce dispositif s'appuie sur un régime de « responsabilité administrative fonctionnelle » laquelle comprend le non respect des dispositions constituant le cadre juridique applicable aux entités pour le développement de leurs activités, les mesures ou omissions entraînant une violation grave des principes, devoirs et interdictions énoncés dans les normes d'éthique et d'intégrité de la fonction publique, les actes interdits par la loi ainsi que les négligences dans l'exercice des fonctions (art. 45 et s.). Cette responsabilité administrative fonctionnelle est présentée comme indépendante des responsables pénales et civiles (art. 49).

*

**

- **Conclusion**

Ces quelques illustrations témoignent d'une recherche partagée d'un régime de responsabilité de type financier avec un panel de sanctions suffisamment dissuasif permettant de faire cesser les irrégularités constatées.

Dispositifs dans lesquels l'ISC peut jouer un rôle plus ou moins conséquent. Le cas des ISC non juridictionnels de 3^{ème} niveau est, à ce sujet, illustratif au point d'ailleurs de s'interroger sur la frontière finalement poreuse qui peut s'établir avec les ISC juridictionnels.

Il convient de retenir que, pour l'essentiel, un objectif prime dans beaucoup de ces systèmes : que des suites effectives soient données aux observations et plus largement aux recommandations formulées par l'ISC.

Les objectifs sont ainsi partagés mais sous des modalités différentes :

- en **Autriche**, améliorer l'utilisation des fonds publics grâce à la transparence et veiller à ce que les dépenses de l'Etat soient raisonnables ;
- en **Biélorussie**, exercer un contrôle sur l'utilisation efficace et rationnelle des fonds et biens de l'Etat (Law 1 July 2010, n° 142-3 on the committee of State control of the Republic of Belarus, art. 7) ;
- au **Danemark**, vérifier que les comptes du gouvernement sont corrects et déterminer si les fonds publics sont gérés efficacement ;
- en **Estonie**, évaluer l'opportunité des activités et de l'utilisation de l'argent public ;

- en **Hongrie**, aider à la gestion régulière, économique, efficace et efficiente des fonds et biens publics ;
- en **Irlande**, fournir une assurance indépendante que les fonds et ressources publics sont utilisés conformément à la loi, gérés de manière efficace et correctement comptabilisés ;
- en **Islande**, vérifier que les crédits sont utilisés de manière efficace et appropriée (Act of the auditor general n° 46 du 25 mai 2016, art. 3) ;
- en **Lettonie**, déterminer si les mesures prises au moyen des ressources publiques sont licites, correctes, économiques et efficaces (Law of the State audit office du 9 mai 2002, section 2) ;
- au **Luxembourg**, vérifier la bonne gestion financière des deniers publics ;
- aux **Pays-Bas**, vérifier que les fonds publics sont utilisés de manière économique, efficiente et efficace...

Si ces objectifs sont largement partagés, les précédents développements ont mis en évidence les moyens variés retenus pour y parvenir. Les ISC juridictionnels et les ISC non juridictionnels de 3^{ème} niveau s'apparentent au modèle français avec un but établi : s'assurer d'une responsabilité financière effective avec la possibilité pour l'ISC de sanctionner celui qui a en charge la collecte, l'emploi, l'administration des fonds publics.

Mais même pour les modèles qui n'ont pas établi de responsabilité financière au sens où nous l'entendons en France, la mise en cause des acteurs de l'exécution budgétaire n'est pas écartée.

Bien évidemment, on songe aux possibilités de responsabilités pénale et politique - dont il sera question dans les développements suivants - mais il convient également d'étendre l'analyse aux régimes de responsabilité professionnelle (disciplinaire notamment) mis en place dans tous les pays, qu'ils soient ou non dotés d'ISC juridictionnels.

Ces régimes peuvent alors être l'occasion de réclamer de l'agent public, réparation des dommages qu'il a causés à l'administration. Selon les cas, ces régimes coexistent avec la possibilité d'engager leur responsabilité financière devant le juge financier ou constituent l'unique outil permettant de leur imposer une réparation par versement de dommages-intérêts, des manquements qui leur sont reprochés.

C – Les régimes alternatifs de responsabilité des gestionnaires publics

Les A et B de ces développements consacrés à l'étude des ISC juridictionnels et non juridictionnels ont permis de visualiser les modèles de responsabilité – notamment financière – mises en place dans plusieurs pays d'Europe.

Dans les pays dotés d'ISC non juridictionnels, un classement a été réalisé afin de bien distinguer ces ISC en fonction des pouvoirs qu'ils détiennent – classement essentiel afin de comprendre que certains pays, alors même qu'ils affichent un ISC non juridictionnel, exercent au travers de ce dernier, une contrainte importante à l'égard de ceux qui sont en charge des fonds publics, tenus qu'ils sont de rendre des comptes et le cas échéant, de réparer les dommages qu'ils ont causés à la caisse publique.

En parallèle, ces mêmes pays disposent de mécanismes alternatifs de mise en cause de la responsabilité des acteurs de l'exécution budgétaire – selon des philosophies et logiques variées. Il est question de responsabilité professionnelle (apparentée en premier lieu à une responsabilité hiérarchique, cette dernière n'est pas totalement éloignée de la responsabilité financière dès lors que parmi les sanctions susceptibles d'être prononcées, il est possible de réclamer réparation des dommages causés) mais également de responsabilités politique et pénale.

1) Responsabilité professionnelle

Indépendamment de la distinction entre ISC juridictionnels et non juridictionnels, la possibilité d'engager la responsabilité professionnelle des agents en charge de l'emploi des fonds publics se rencontre sous différents aspects dans les Etats étudiés.

Cette **responsabilité professionnelle** peut, bien évidemment, prendre la forme d'une **responsabilité hiérarchique** qui peut, dans certains cas, coexister avec un système de **responsabilité financière** au sens où il peut être demandé à l'agent de répondre, d'un point de vue financier, des dommages qu'il a causés : tenu de **rembourser** voire condamné au moyen d'une **amende**.

Selon les systèmes, la mise en cause de cette responsabilité est confiée à une entité (hiérarchique, juridictionnelle, ad hoc...) et/ou une procédure distincte (administrative, juridictionnelle...).

Lorsque la voie juridictionnelle est envisagée, elle peut correspondre à ce qui existe en France : la possibilité, au travers d'une action (civile, administrative) d'obtenir que la responsabilité d'un agent public soit engagée à raison des dommages qu'il a causés.

Ce peut être le cas alors que la responsabilité administrative de l'Etat, d'une collectivité locale ou de toute autre personne morale de droit public a été engagée, tenu de réparer les dommages causés aux administrés dans le cadre de leurs activités. Dans ce cas, la personne publique peut demander à l'agent le remboursement de l'indemnité versée à la victime (en pratique, cela n'est jamais le cas).

Il est également possible d'engager la responsabilité civile de l'agent devant les tribunaux judiciaires : l'action en justice engagée par la victime a alors pour but la réparation du dommage avec, notamment, l'attribution de dommages-intérêts.

Dans ce cadre, peuvent être évoqués les cas de l'**Allemagne**, l'**Autriche**, l'**Estonie**, la **Finlande**, la **Hongrie**, le **Luxembourg** ou encore la **République Tchèque**.

Plusieurs de ces cas s'apparentent au modèle français de responsabilité administrative et/ou civile. Il apparaît donc difficile d'en retirer une quelconque spécificité.

Néanmoins, les cas de la **Pologne** mais également de la **Roumanie** doivent retenir l'attention en raison des particularités des modèles de responsabilité qui y sont appliqués – tenant compte notamment du dommage causé par un emploi inapproprié des fonds et biens publics.

Pour d'autres pays, la responsabilité professionnelle (quelle soit hiérarchique ou juridictionnelle) ne retient pas la responsabilité financière de ceux ayant en charge le maniement des fonds publics, considérés dans ces cas, comme de simples exécutants.

Si dans de tels pays, un principe de séparation entre ordonnateur et comptable peut exister (règle de séparation des fonctions de gestion et de caisse), il n'entraîne apparemment pas de conséquences en termes de responsabilité financière comme cela existe en France (réparation du préjudice financier pour le comptable) ou de responsabilité administrative comme en Allemagne (responsabilité des acteurs de l'exécution budgétaire engagée par le ministre avec réparation du dommage causé).

La responsabilité de l'exécutant relève alors, le plus souvent, du lien hiérarchique avec un panel de sanctions classique qui peut aller du blâme à la révocation en passant par la suspension. C'est le cas de la **Norvège** ainsi que du **Royaume-Uni**.

- **ALLEMAGNE**

En Allemagne¹⁷⁵, les services comptables se présentent comme de simples services administratifs, sans qu'aucune responsabilité personnelle ou pécuniaire ne soit supportée par le chef de service.

Les erreurs éventuellement commises sont détectées par le dispositif d'audit au travers des contrôles portés sur les comptes publics par la Cour des comptes fédérale et les cours des comptes des Lander. Les implications peuvent être hiérarchiques dans le cadre des services administratifs ou pénales pour les décideurs publics¹⁷⁶.

Les fonctions comptables sont réparties entre plusieurs catégories d'agents ce qui permet d'établir une densité dans les contrôles à opérer. Ceci explique que les erreurs financières s'avèrent être très rares et résultent le plus souvent soit d'une surcharge de travail, soit d'une méconnaissance des règles applicables (le plus souvent par de nouveaux agents).

Il est toutefois possible, en cas de manquement délibéré ou de négligence grave d'engager la responsabilité administrative de l'agent public lorsque le non respect des obligations professionnelles cause un **dommage à l'employeur public** (§ 48 BeamtStG – Beamtenstatusgesetz - Loi sur le statut des fonctionnaires).

¹⁷⁵ Remerciements à Michel Feigenbrügel, Direction générale des finances publiques, Ambassade de France en Allemagne, Attaché fiscal, pour l'aide apportée dans l'identification des essentiels des régimes de responsabilité des gestionnaires publics en Allemagne.

¹⁷⁶ Voir infra, développements consacrés à la responsabilité pénale des gestionnaires publics.

Dans ce cas, une mesure d'exécution peut suffire pour obtenir l'**indemnisation du dommage** à moins que l'employeur public ne fasse le choix de saisir le tribunal administratif. Il est également possible d'obtenir le **remboursement par compensation** (retenue sur salaire), décision qui peut être contestée devant le juge.

En parallèle, des mesures disciplinaires peuvent également être prises qui peuvent aller de la simple réprimande à la révocation.

Il convient de noter que les ministres et autres membres du gouvernement ainsi que les élus locaux, n'ont pas la qualité d'ordonnateur. Cette dernière est reconnue au bureau du budget du ministère ou de la structure concernée. Les décisions budgétaires sont donc prises par des agents publics. Ceci explique que la responsabilité des ministres et élus locaux soit essentiellement politique (ou pénale).

Peu d'exemples peuvent être cités pour illustrer des cas de mise en cause de la responsabilité des gestionnaires publics en Allemagne.

Un exemple a particulièrement retenu l'attention des médias en 2009, concernant une petite ville (Eutin) qui a acheté pour 32 € de fournitures à une entreprise de papeterie et avait malencontreusement commis une erreur matérielle et payé 32 000 €. L'entreprise en avait profité pour régler ses dettes fiscales. Elle avait, par la suite, fait faillite. Une somme de 31 500 euros avait toutefois pu être récupérée. Ni le service comptable ni les agents n'ont été inquiétés, seule une plainte pénale a été déposée à l'encontre du commerçant¹⁷⁷.

- **AUTRICHE**

En Autriche, les dispositifs de responsabilité financière se modélisent en fonction des compétences reconnues aux acteurs de l'exécution budgétaire.

L'essentiel des dépenses publiques est centralisé au sein de l'Agence comptable (Buchhaltungsagentur des Bundes – BHAG - G) chargée de gérer la comptabilité fédérale et en particulier, d'assurer le paiement des dépenses du Parlement, des ministères, des chancelleries fédérales et présidentielles, des cours de justice et de la Cour des comptes. Cette agence est soumise à la surveillance du ministre fédéral des finances (art. 19, Loi fédérale sur la création d'une agence comptable fédérale 2013, BHAG – G).

Au sein du BHAG, les fonctions sont largement réparties entre les agents de l'établissement : la multiplication des acteurs, aux différents stades de l'exécution, est présentée comme une garantie de bonne gestion (art. 22, Bundeshaushaltsverordnung / Ordonnance sur le budget fédéral 2013, BHV).

Cette agence est responsable devant le gouvernement fédéral des préjudices causés par ses organes ou employés. La réparation du préjudice peut générer une indemnisation intégrale si le dommage a été causé intentionnellement ou par négligence grave (art. 5, § 2 et § 4, BHAG – G).

En parallèle, le BHAG dispose de six mois pour se retourner contre la personne qui a causé le préjudice (art. 5, § 3 et 5, BHAG – G).

¹⁷⁷

Plus largement, la responsabilité concerne **toute personne (nommé et élue)** en cas de **dommage** causé par violation de la loi (Loi sur la responsabilité civile n° 20/1949, AHG). L'autorité budgétaire informe alors le ministre fédéral des finances et la Cour des comptes de l'existence d'une demande d'indemnisation.

Dans ce cadre, l'institution publique a droit à obtenir le remboursement des dommages qui lui ont été causés (I, § 1, AHG). Mais si l'institution a causé la violation de la loi par négligence grave, le Tribunal peut, pour des raisons d'équité, modérer le **remboursement** (I, § 3, 2, AHG).

En termes de procédure, la demande d'indemnisation doit d'abord être adressée par la partie lésée à l'institution concernée. Il revient ensuite au tribunal régional (action civile) de statuer sur l'action engagée par la partie lésée contre l'institution (§ 9, AHG).

Les agents publics (nommés et élus) sont également responsables à raison des **dommages matériels** causés à la personne morale par un **comportement coupable et illicite** (§ 1, Loi sur la responsabilité des organes des collectivités locales et des autres organes et institutions de droit public, Organhaftpflichtgesetz, OrgHG). Selon la même procédure qu'en matière civile, une demande d'indemnisation doit avoir été adressée à l'institution avant toute intervention du tribunal (§ 7, OrgHG).

Précisons que plus globalement, toutes les personnes chargées de l'administration de la Fédération des Laender ou des communes sont responsables des dommages causés pendant l'exercice de leurs fonctions, par des violations de droit intentionnelles ou résultant de graves négligences. La Fédération, les Laender et les communes sont eux-mêmes responsables de la violation du droit commise par les personnes qu'ils ont nommées (art. 23 Const.).

Les membres du gouvernement fédéral ainsi que les membres du gouvernement d'un Land sont responsables pour violation de la loi. Dans ce cas, la Cour constitutionnelle intervient et se prononce sur la perte de charge voire, en cas de circonstances particulièrement aggravantes, la privation temporaire des droits politiques (art. 142 Const.).

- **DANEMARK**

Au Danemark, la loi sur les collectivités locales (Bekendtgørelse af lov om kommunernes styrelse – LBK n° 47 du 15 janvier 2019) permet l'intervention de la Commission nationale d'appel en cas de dommage causé à la commune par un membre du conseil local (LBK 2019, § 50 c). L'action engagée conduit à condamner le responsable au paiement de dommages-intérêts. Le montant de l'indemnisation dépend de la faute commise, du montant du dommage et plus généralement des circonstances. Ces dispositions s'appliquent également à « l'organe directeur » de la commune (LBK 2019, § 51).

Il est possible de contester la décision prise par la commission auprès du ministre des finances et de l'intérieur (LBK 2019, § 52).

En parallèle, le membre du conseil municipal qui se rend coupable de négligence grave dans ses fonctions, est passible d'une amende (LBK 2019, § 61). Il peut même être révoqué si le manquement est particulièrement grave (LBK 2019, § 66). La procédure suppose que le conseil municipal soumette une recommandation motivée au comité électoral.

Et si le maire néglige un devoir qui lui incombe en vertu de la loi, le conseil municipal peut désigner l'un de ses membres pour mener à bien cette tâche.

De même, si le maire est accusé d'une infraction pénale pouvant entraîner une peine de prison de 4 ans ou plus, le conseil municipal peut demander au comité électoral (émanation du conseil municipal) de suspendre le maire. Une condamnation entraînera également la démission du maire.

La loi sur les collectivités locales prévoit également le cas du maire qui se révèle ne pas être digne de l'estime et de la confiance nécessaires pour l'accomplissement de ses fonctions. Le conseil municipal peut retirer au maire ses fonctions. Il est alors démis de ses fonctions (LBK 2019, § 66 c).

- **ESTONIE**

En Estonie, les documents comptables doivent être validés successivement par le responsable de la transaction économique puis par le comptable. Le premier est chargé de vérifier la validité de la transaction économique (quantités et prix conformes au contrat, transaction légitime), le second tenu de confirmer les comptes, de vérifier la période d'exercice, les dates de paiement et plus largement, de vérifier le respect des principes de l'exécution budgétaire.

C'est principalement ce dernier qui endosse une responsabilité dont les modalités sont fixées par son contrat de travail : pour l'essentiel, une amende ou une autre sanction disciplinaire qui peut être décidée par le juge de droit commun. S'il ne s'agit pas d'une infraction malveillante, une indemnisation peut être demandée au moyen d'un **accord employeur/employé**.

A priori, ce dispositif d'engagement de la responsabilité a été transposé aux ordonnateurs.

- **FINLANDE**

En Finlande, les gestionnaires publics (dont les comptables et élus locaux) supportent une responsabilité financière qui se distingue selon l'importance du dommage causé.

A l'égard du comptable, la **responsabilité** est, dans un premier temps, présentée comme **hiérarchique**. Si le montant est bénin, le supérieur hiérarchique peut prononcer un blâme. Mais il peut également prononcer une amende.

Si le montant est élevé, en cas de répétition des faits ou d'usage à des fins privées, le supérieur hiérarchique doit prévenir la police. Il revient alors au **juge de droit commun** de sanctionner le comptable. Il peut être condamné à **rembourser les sommes**, à payer une amende, à une peine de prison et peut également être renvoyé.

Précisons qu'en Finlande, les agents comptables ne relèvent pas du ministère mais directement de l'administration au sein de laquelle ils exercent leurs fonctions.

En fonction de la gravité de la faute, l'autorité hiérarchique peut également être sanctionnée. Ceci permet d'étendre le champ des justiciables aux directeurs d'agences gouvernementales, aux entreprises publiques, aux responsables locaux.

Précisons également qu'en Finlande, tout individu peut déposer une plainte administrative s'il estime qu'un agent public a agi illégalement ou a manqué à ses

obligations (Conseil de l'Europe, Greco, Rapport d'évaluation sur le Danemark, mars 2018 n° 170, p. 50).

Les plaintes sont examinées par le supérieur hiérarchique de l'agent public concerné, sachant que toutes les plaintes donnent lieu à enquête.

Si l'autorité qui traite la plainte a des raisons de soupçonner un comportement illégal ou inadéquat, elle peut agir d'un point de vue hiérarchique en attirant l'attention de l'agent ou selon la gravité de l'erreur ou de la négligence, prononcer une sanction disciplinaire qui peut aller jusqu'au renvoi (Greco, Rapport préc. n° 173, p. 51 et n° 177, p. 52).

Si la procédure révèle une infraction pénale, l'autorité est tenue de transférer le dossier à l'autorité judiciaire compétente qui déterminera si une enquête préliminaire doit être déclenchée (voir p. 99).

Le Médiateur et le Chancelier de justice ont également la possibilité d'intervenir sur la base de ces plaintes individuelles ou de leur propre chef et d'exiger le versement de dommages-intérêts au profit du plaignant individuel (Greco, Rapport préc. n° 100, p. 32 et n° 176, p. 52).

Le rapport du Greco cite l'exemple d'un ancien Procureur général, condamné à verser une amende pour conflit d'intérêt à l'occasion de l'achat de services de formation à une société appartenant à un membre de sa famille. Il a également été démis de ses fonctions (Greco, Rapport préc. n° 103, p. 32).

Seul le ministre échappe à ce type de responsabilité. Le concernant, la responsabilité est politique (démission spontanée – voir p. 90) ou peut être examinée par une commission spéciale du Parlement qui siège pour juger les faits qui lui sont soumis (voir p. 99).

La Finlande présente une particularité au niveau de ses élus locaux. En effet, la plupart n'exerce pas de responsabilités politiques à temps plein ni même à temps partiel. Ils remplissent ses fonctions sur leur temps libre. En 2017, seules 7 communes comptaient des responsables politiques de métier parmi leurs élus municipaux (Espoo, Hämeenlinna, Lahti, Oulu, Rovaniemi, Tampere et Turku) et deux communes avaient un maire dont c'est le métier (Tampere et Pirkkala). Ceci explique que les personnels administratifs locaux sont particulièrement « importants et puissants » au sein des collectivités locales (Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, La démocratie locale et régionale en Finlande, mars 2017, n° 63, p. 18).

Précisons enfin, qu'il revient à l'ISC de Finlande (Valtiontalouden Tarkdstusvirasto - VTV/ National audit office of Finland – NAOF) de s'assurer que l'Institution publique a bien informé la police des faits qui devaient lui être signalés.

Il est également possible pour tout citoyen de déposer plainte auprès du NAOF en cas de suspicions d'irrégularités dans la gestion des finances d'une agence gouvernementale, d'une entreprise publique ou d'une entité locale.

- **HONGRIE**

En Hongrie, la loi n° 125 de 2018 sur l'administration publique permet d'engager la responsabilité de tout fonctionnaire ayant causé un dommage et de le condamner à rembourser les pertes. C'est ce dispositif qui s'applique à l'ensemble des acteurs de l'exécution budgétaire, avec un plafond d'indemnité fixé à 4 mois de salaire du fonctionnaire.

En revanche, le plafond disparaît si l'action du fonctionnaire était intentionnelle ou très négligente.

La procédure d'engagement de la responsabilité dépend du statut du responsable au moment où la procédure est engagée. Si le responsable est fonctionnaire, sa responsabilité est engagée par voie disciplinaire.

S'il n'est plus fonctionnaire, le juge de droit commun est saisi.

- **LUXEMBOURG**

Au Luxembourg, les régimes de responsabilité des acteurs de l'exécution budgétaire relèvent du ministre ayant en charge le budget.

La loi du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat distingue les fonctions d'**ordonnateur**, de contrôleur financier et de comptable public et précise que ces fonctions sont incompatibles entre elles (art. 21 loi 1999). Il revient au premier d'engager, de liquider et d'ordonnancer sous sa responsabilité, les dépenses en lien avec les crédits mis à sa disposition (art. 22, loi 1999). L'ordonnateur est tenu d'utiliser les crédits budgétaires conformément aux principes de bonne gestion financière (art. 23, loi 1999).

Les membres du gouvernement sont ordonnateurs pour les dépenses et recettes relevant de leur département (art. 22, loi 1999). Ils sont donc responsables au sens des dispositions de l'article 22 préc. A ce niveau, la responsabilité est politique : le ministre peut être contraint de démissionner en raison de faits graves constatés dans la gestion du département ministériel placé sous son autorité¹⁷⁸.

Le **contrôleur financier** (agent détaché du ministère chargé du budget auprès de chaque ministère) est chargé du contrôle de l'engagement et de l'ordonnancement de toutes les dépenses ; du contrôle de la liquidation et du recouvrement de toutes les recettes non fiscales relevant du département ministériel placé sous son contrôle. Il lui revient de constater la disponibilité des crédits, l'exacte imputation budgétaire et comptable, la conformité de la dépense aux lois et règlements, la régularité des pièces justificatives... (art. 24, loi 1999). Au terme de son contrôle, il peut refuser d'accorder son visa. Le ministre du département ordonnateur peut, par arrêté motivé, passer outre ce refus sauf en cas d'insuffisance des crédits (art. 59, loi 1999).

La responsabilité supportée par le **contrôleur financier** est une **responsabilité hiérarchique**.

¹⁷⁸ Gouvernement du Grand Duché de Luxembourg, Ministère de la fonction publique et de la réforme administrative, Fasc. Employés de l'Etat, Examen de carrière, 2018, p. 12.

Le **comptable public** est nommé par le ministre chargé du budget, il est responsable envers ce dernier de sa gestion. Le comptable est seul habilité à manier les fonds et à mouvementer les comptes de l'Etat (art. 25, loi 1999).

Le comptable public est **personnellement et pécuniairement responsable** des opérations dont il est chargé (art. 28, loi 1999).

Les comptes de ce dernier sont contrôlés par un fonctionnaire chargé spécialement et directement du contrôle des comptables publics et du contrôle de leur comptabilité. Ces fonctionnaires sont responsables de tout déficit irrécouvrable occasionné par un défaut de vérification de la gestion. Il revient au **ministre** d'établir par un **arrêté** motivé la responsabilité de l'agent de contrôle et de fixer le **montant du préjudice** à imputer (art. 28, loi 1999).

En parallèle, les comptables ont l'obligation de rendre compte de leur gestion en chaque fin de mois (art. 30, loi 1999). **Il revient au ministre d'accorder décharge au comptable.**

- En cas de recettes non recouvrées, cette décharge ne peut être accordée si le comptable a été négligent ou s'il n'a pas fait en temps opportun toutes les diligences et poursuites nécessaires ;
- Il n'y a pas non plus de décharge d'un vol ou d'une perte de fonds sauf si ce vol ou cette perte apparaît comme la conséquence d'un cas de force majeure (art. 31, loi 1999) ;
- Le ministre peut accorder décharge des erreurs ou omissions au préjudice de la trésorerie (art. 32, loi 1999).

Le ministre est tenu d'accorder décharge au titre d'un exercice, au plus tard le 31 décembre suivant, aux comptables.

Au niveau local, cette séparation des fonctions apparaît fonctionnelle entre l'ordonnateur et le **comptable** : ce dernier est un employé communal avec un lien de subordination établi par rapport à la commune. Il endosse toutefois une **responsabilité personnelle et pécuniaire** ainsi que le prévoient les dispositions des 94 et 138 de la loi communale du 13 décembre 1988 : « *Le receveur est chargé, seul et sous sa responsabilité, d'effectuer les recettes ainsi que d'acquitter les dépenses* » de la commune. « *Il est responsable de la gestion et de la bonne garde des fonds* » (art. 138, loi communale).

Sa responsabilité peut être engagée par le **ministre de l'intérieur** qui peut forcer le receveur en recettes pour les montants qui n'ont pas été recouverts deux années après la clôture définitive de l'exercice auquel ils se rapportent (art. 141, loi communale). Il peut également être forcé d'office en recettes pour les montants devenus irrécouvrables par sa négligence ou par sa faute. Il est alors tenu de verser à la caisse communale les montants pour lesquels il a été forcé en recettes (art. 142, loi communale). Ces décisions sont susceptibles de recours devant le Conseil d'Etat (art. 166, loi communale).

Il revient au collège des bourgmestres et échevins de vérifier les droits des créanciers de la commune et d'ordonnancer les dépenses dans la limite des crédits autorisés (art. 130, Loi communale). Les mandats de paiement sont signés par le bourgmestre et par un échevin, contresignés par le secrétaire communal (art. 131, loi communale).

Les **bourgmestres** et échevins supportent une **responsabilité personnelle** à raison des dépenses qu'ils ont mandatées en violation des lois et règlements et des recettes qui n'ont pu être recouvrées par leur faute. Dans ces cas, le **ministre de l'intérieur** ordonne que l'**action en recouvrement** soit portée devant le **tribunal compétent**. Elle peut être exercée au nom de la commune, soit par citation directe, soit, si le ministre l'ordonne, par

les soins du ministère public (art. 164, loi communale). Cette voie d'action semble peu usitée.

Le même constat s'impose s'agissant des **ministres** qui peuvent également voir leur responsabilité engagée – c'est en pratique, rarement le cas.

- **NORVEGE**

Sur le principe, les conséquences financières des négligences professionnelles commises par les acteurs de l'exécution budgétaire sont supportées par l'Etat.

Il est possible d'engager la responsabilité professionnelle du fonctionnaire (en charge des opérations de paiement et d'encaissement) en raison des négligences constatées dans son contrôle des transactions. Une sanction peut alors être prononcée par l'administration de tutelle, sanction susceptible de recours gracieux devant le ministre et de recours contentieux devant les juridictions civiles compétentes en droit du travail (Loi du 10 février 1967, modifiée par la loi du 1^{er} août 2003).

La Norvège ne connaît pas la notion d'ordonnateur ; la compétence équivalente est confiée aux directeurs d'agences administratives. Ceci renvoie à l'organisation administrative générale de la Norvège au sein de laquelle les fonctionnaires relèvent essentiellement de 200 agences administratives, lesquelles constituent l'ossature principale de l'Etat norvégien. Ce sont ces directeurs qui endossent la responsabilité administrative des opérations budgétaires : une négligence peut être sanctionnée au moyen d'une mutation ou d'un licenciement (décision susceptible de recours devant les juridictions sociales de droit commun).

La Norvège présente la particularité d'avoir pratiqué un régime de responsabilité spécifique (avec système d'assurance) lié au maniement des deniers publics.

Il faut bien comprendre que ce modèle est limité dans son application en ce qu'il ne concerne que le maniement physique de ces deniers.

La loi du 28 mars 1956 sur la garantie et la responsabilité des percepteurs et comptables de l'Etat, modifiée par la loi du 1^{er} juillet 2004 précise que « *tout fonctionnaire qui recueille ou reçoit de l'argent pour l'Etat ou qui est autrement responsable devant l'Etat du paiement, du décaissement, du stockage ou de la gestion de l'argent ou des titres, est responsable envers l'Etat des pertes dues à un manquement à ses obligations* ».

Il revient au Roi de « *réduire ou engager toute responsabilité pour les dommages compte tenu de la faute montrée, de l'ampleur des dommages et autres* ».

Un dispositif qu'il convient toutefois de relativiser dans sa pratique, le maniement physique des deniers s'est fortement raréfié en Norvège, remplacé par des transactions administratives.

La possibilité d'engager la responsabilité de ces fonctionnaires au titre de ces maniements est donc, de facto, tombée en désuétude.

- **POLOGNE**

En **Pologne**, des « commissions » sont chargées de sanctionner les cas de non respect de la discipline des finances publiques. Cette responsabilité financière, fondée sur les

dispositions de la loi du 17 décembre 2004 relative à la responsabilité pour le non-respect de la discipline des finances publiques, permet de sanctionner des « irrégularités à l'échelle macro-économique » survenues à l'occasion de la mobilisation et de l'utilisation des ressources publiques¹⁷⁹. Peuvent ainsi être sanctionnés le défaut de recouvrement des créances publiques, la réalisation de dépenses publiques sans autorisation, le défaut de paiement des cotisations de sécurité sociale, la violation des dispositions concernant les marchés publics¹⁸⁰...

Il revient à la Commission de fixer la sanction en tenant compte de la **gravité** de la violation de la discipline des finances publiques et de l'importance de la **faute** commise. Sont également pris en compte le comportement, les circonstances, les qualités et conditions personnelles de la personne responsable, son expérience professionnelle...

Le système polonais est fondé sur la notion de faute, cela suppose qu'il soit possible d'imputer l'infraction fautive afin d'identifier le responsable. Précisons que l'imputation de la faute est exclue lorsque le responsable ne pouvait éviter de violer la discipline des finances publiques.

En Pologne, ces « commissions » ne sont pas considérées comme des tribunaux (voir voies de recours ci-après) mais comme des organes extrajudiciaires composés de personnes ayant de bonnes connaissances en matière de finances publiques¹⁸¹ - de membres indépendants dans l'exercice de leurs fonctions, désignés pour un mandat de quatre ans. Chaque année, ces commissions connaissent, en moyenne, 1 500 demandes de condamnation¹⁸². Des voies de recours existent contre les décisions rendues par ces commissions : appel devant la Commission principale ; recours devant le tribunal administratif contre la décision de la Commission principale ; pourvoi en cassation devant la Haute cour administrative.

Les sanctions peuvent être graduées de l'avertissement à l'interdiction d'exercer les fonctions liées à la gestion des moyens publics en passant par une peine pécuniaire allant jusqu'au salaire trimestriel du responsable (art. 31 de la loi du 17 décembre 2004 sur la responsabilité pour le non-respect de la discipline des finances publiques).

¹⁷⁹ Wojciech Robaczynski, La responsabilité pour le non-respect de la discipline des finances publiques en droit polonais, in La responsabilité des autorités publiques en Europe, Points de vue comparés de droit français, polonais et européen, Les Actes de la Revue du Droit de l'Union européenne, Ed. C. Juglar, mai 2019, p. 221.

¹⁸⁰ Préc. p. 223.

¹⁸¹ Préc. p. 225.

¹⁸² Wojciech Robaczynski, La responsabilité individuelle du fonctionnaire public en droit polonais, in La responsabilité des autorités publiques en Europe, Points de vue comparés de droit français, polonais et européen, Les Actes de la Revue du Droit de l'Union européenne, Ed. C. Juglar, mai 2019, p. 187.

- **REPUBLIQUE TCHEQUE**

La République Tchèque pratique la séparation entre ordonnateurs et comptables, y ajoutant le rôle joué par le gestionnaire du budget. Ce dernier approuve l'opération d'un point de vue budgétaire (gestion des fonds, risques budgétaires) et intervient après l'ordonnateur et avant le comptable. Le premier s'assure, notamment, de la conformité de l'opération avec la législation et avec les principes d'efficience, d'économie et d'efficacité. Le comptable, quant à lui, vérifie la régularité comptable de l'opération (données concernant le créancier, le montant, l'échéance...).

Cette répartition des rôles a été pensée pour garantir la protection des fonds publics contre les risques, les irrégularités et les manquements causés par des infractions au droit et par une utilisation ineffective et inefficace des fonds publics (Loi n° 320/2001 sur le contrôle financier / décret d'application n° 416/2004).

En termes de responsabilité, le régime général retient l'obligation pour le salarié d'indemniser son employeur des dommages qu'il a causés (art. 250, Loi n° 262/2006). Il en va ainsi pour les comptables principaux qui peuvent être sanctionnés :

- pour les dommages causés par négligence. Dans ce cas, le montant de l'indemnisation ne doit pas dépasser quatre fois et demi le salaire mensuel moyen du concerné ;
- en cas de dommages causés intentionnellement, en état d'ivresse ou après un abus de drogue, l'employé peut être tenu de rembourser à hauteur des dommages réels ;
- en cas de manquement à l'obligation de prévenir la survenance d'un préjudice (l'employé n'a pas, sciemment, informé son supérieur des risques de préjudice ou n'a pas pris de mesures contre des dommages imminents), le montant de l'indemnisation est limité à trois fois le salaire mensuel moyen du concerné.

C'est un Tribunal qui se prononce sur cette **obligation d'indemnisation**.

Sont également responsables, ceux qui sont en charge des biens de l'Etat (Loi n° 219/2000 sur les biens de la République Tchèque), tenus d'agir avec diligence professionnelle et de veiller au respect des lois et règlements relatifs à la gestion et à la cession des biens publics. Ces personnes sont responsables, selon un schéma identique à celui appliqué aux comptables principaux, de tout manquement aux obligations qui s'imposent à elle et des dommages subis par les biens gérés par l'unité organisationnelle dont elles relèvent (avec les mêmes sanctions possibles tenant compte de la gravité des reproches)¹⁸³.

La pratique semble assez décevante : il nous a, en effet, été impossible d'identifier des cas concrets de mise en cause de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables.

En parallèle, l'Etat a mis en place un dispositif de contrôle financier qui permet d'obtenir l'exécution de mesures visant à corriger les lacunes constatées dans l'emploi des fonds publics. La loi n° 320/2001 du 9 août 2001 impose qu'un contrôle financier visant à vérifier le respect des réglementations et mesures applicables. Ce contrôle permet également d'apprécier comment les moyens publics sont protégés contre les risques, les

¹⁸³ Nous tenons à remercier Andrea Vuongová pour l'aide apportée dans l'identification des essentiels des régimes de responsabilité des gestionnaires publics en République Tchèque.

irrégularités et les insuffisances en cas de violation des réglementations, de gestion inefficace ou déraisonnable des moyens publics ou en raison d'un acte criminel.

Ce contrôle vise aussi à vérifier l' « exercice économique, efficace et efficient de l'administration publique ».

Ce contrôle financier doit être mis en place par les chefs des services des administrations. Ce contrôle doit être exercé par des employés possédant une qualification appropriée. A la suite de ce contrôle, le chef de service doit, lorsque des lacunes ont été constatées, adopter immédiatement des mesures concrètes en vue de leur amélioration, ainsi que des mesures systématiques visant à prévenir et à détecter en temps opportun les opérations non correctes et leur cause (art. 5, loi n° 320/2001).

Ce contrôle s'étend aux entités territoriales au travers des autorités régionales de contrôle chargées du contrôle des faits décisifs dans la mise à disposition des moyens provenant du budget de l'Etat, de vérifier le respect des dispositions légales et de contrôler les opérations en termes d'économie, d'efficience et d'efficacité (art. 10, loi n° 320/2001).

Une amende pour entrave au contrôle financier peut être prononcée, pour un montant maximum de 1 000 000 czk (un peu plus de 40 000 euros) – montant qui peut être modulé en tenant compte de la gravité, la durée et les conséquences du comportement reproché (art. 17, loi n° 320/2001).

Le contrôlé est tenu de prendre des mesures pour corriger les lacunes constatées. L'organisme de contrôle peut d'ailleurs imposer des **mesures correctives**. Ces mesures doivent être prises dans un délai de trois mois (art. 19, loi n° 320/2001).

Si tel n'est pas le cas, une **amende** peut être prononcée d'un montant maximum de 1 000 000 couronnes tchèques (art. 20, loi n° 320/2001).

A l'occasion du contrôle, les organismes de contrôle sont tenus d'informer le procureur et la police lors de constatations de crimes commis et d'utilisations non autorisées des moyens publics. Egalement en cas de détention, de perte ou de dommages causés à ces moyens publics d'une valeur supérieure à 300 000 czk (un peu plus de 12 000 euros).

- **ROUMANIE**

En Roumanie, les acteurs de l'exécution budgétaire peuvent voir leur responsabilité financière engagée en cas de préjudice, d'irrégularité ou d'illégalité constatés dans le processus financier. Ces acteurs doivent, en effet, veiller au respect des normes légales, des règles de procédure et méthodologie, ils doivent également s'assurer du respect des critères d'efficacité et d'économie de la dépense. La protection contre la fraude, le gaspillage et l'abus doit être assurée.

Les procédures déclenchées peuvent être disciplinaire, civile ou pénale.

Le **comptable** est ainsi tenu de **rembourser** le préjudice constaté sur les fonds publics (art. 500, point 1, Loi n° 57/2019 sur le code administratif). Une sanction qui peut tenir compte tenu de la nature et de la gravité des fautes commises.

L'**ordonnateur** est également responsable pour les erreurs commises dans l'exercice de ses fonctions (art. 22 et 72, Loi 500/2002 sur les finances publiques). Sa responsabilité peut être engagée selon les mêmes modalités que celle du comptable.

Précisons que la Roumanie a supprimé les compétences juridictionnelles de sa Cour des comptes depuis 2003. Jusqu'alors son modèle était comparable aux modèles d'Europe du

Sud. Ses compétences ont été transférées aux tribunaux de contentieux administratif selon les modalités précédemment évoquées.

La Cour des comptes de Roumanie a toutefois conservé des compétences importantes lui permettant de suspendre l'application des mesures contrevenant aux réglementations applicables dans les domaines financier, comptable et fiscal ; de bloquer les fonds budgétaires quand elle constate qu'ils ont été utilisés illégalement ou de manière inefficace (art. 43, Loi 94/1992) – voir p. 63.

*

**

- ***Au-delà des frontières européennes :***

Dans certains pays, coexistent un ISC non juridictionnel et un juge des comptes. Ceci s'explique par le choix fait par l'Etat concerné de signaler, dans le cadre de l'Intosai, l'institut d'audit et non l'organe juridictionnel de contrôle des comptes. C'est fréquemment le cas en Amérique du Sud où l'ISC cohabite avec une autre institution, le plus souvent le premier chargé de fonctions d'audit, la seconde du contrôle des comptes publics. C'est le cas en **Argentine** où l'Auditoria general de la Nacion (AGN) coexiste, notamment, avec des Tribunales de Cuentas (un par province) qui sont chargés du contrôle des comptes publics. Egalement en **Uruguay** avec l'Auditoria interna de la Nacion et le Tribunal de Cuentas de la Republica.

- ***CANADA***

Au Canada, le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables n'emporte pas de conséquences comparables au modèle français en termes de responsabilité.

Sur le principe, il n'y a pas de responsabilité financière des ordonnateurs ; les comptables supportent une responsabilité hiérarchique (avec des possibilités de blâme, suspension voire révocation sans qu'il soit possible pour l'employeur de forcer le comptable à restituer les fonds irrégulièrement utilisés - <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=17151#appD>).

Il revient à l'employeur public de veiller à l'intégrité de l'utilisation des fonds publics. Si au sens de l'article 78 de la Loi sur la gestion des finances publiques, les receveurs endossent une responsabilité dans l'exercice de leurs missions, en revanche aucune précision n'est donnée sur les modalités de mise en œuvre de cette responsabilité. Dans les faits, c'est l'employeur public qui fera usage de son pouvoir hiérarchique et/ou décidera de solliciter les tribunaux ordinaires (pénal) qui seuls ont la possibilité de forcer la restitution.

Le volet hiérarchique de la responsabilité s'appuie sur le Cadre de responsabilisation de gestion (CRG – 2003), lequel est présenté comme un outil de surveillance utilisé par le Conseil du Trésor du Canada (SCT) afin de veiller à ce que les ministères et les organismes fédéraux soient correctement gérés et que leurs ressources soient allouées de manière à obtenir des résultats. Le CRG établit ainsi les attentes en matière de saines pratiques de

gestion et de rendement du secteur public (<https://www.canada.ca/fr/secretariat-conseil-tresor/services/cadre-responsabilisation-gestion.html>). Le CRG a trouvé une traduction au travers du Cadre stratégique sur la gestion de la conformité (CSGC) lequel définit les rôles du Conseil du Trésor et les possibilités de sanction susceptibles d'être prononcées à l'encontre des agents.

La sanction dépend de la gravité du préjudice, des répercussions sur les ressources et les actifs de l'Etat, appréciées en termes de pertes, gaspillage et mauvaise affectation des fonds. La sanction prend également en compte l'éventuel gain personnel et si le comportement apparaît coupable ou non.

Il en va de même pour les sous-ministres chargés, par la Loi sur la gestion des finances publiques, de la gestion prudente des ressources allouées à leur ministère. A leur égard des sanctions pour « administration médiocre » peuvent être prises : réprimande, retardement de la progression de carrière, réduction des primes, renvoi ou rétrogradation (<https://www.tbs-sct.gc.ca/report/rev-exa/ar-er-fra.pdf>, p. 30).

Sur le volet pénal, il est renvoyé aux développements correspondants – p. 101.

- **ETATS-UNIS**

Aux Etats-Unis, un dispositif de responsabilité dédié, concernant l'emploi des fonds publics au niveau fédéral, a été mis en place. L'Antideficiency Act (ADA) interdit aux employés fédéraux d'effectuer ou d'autoriser une dépense en l'absence de crédits disponibles. Il leur est notamment interdit de payer avant que les fonds ne soient affectés à cette fin, d'utiliser des services à des fins personnelles, de réaliser une dépense dépassant le montant autorisé. L'ADA est « une caractéristique unique de la gouvernance américaine (...) elle reflète un concept puissant inscrit dans la Constitution – la séparation des pouvoirs (...) la loi sur l'antidéficience agit comme un contrôle sur le pouvoir exécutif dans la gestion et l'argent des contribuables¹⁸⁴ ».

Il s'appuie sur les dispositions de la Constitution lesquelles prévoient qu' « aucune somme ne sera prélevée sur le Trésor, mais en conséquence des crédits accordés par la loi » (art. 1, section 9, Const.). Ces dispositions traduisent la prérogative du Congrès sur les finances publiques. Dans ce cadre, l'ADA tient les employés fédéraux personnellement responsables des dépenses que le Congrès n'a pas approuvées.

Les violations peuvent être découvertes par les directions, les inspecteurs généraux, le bureau de la gestion et du budget (OMB) également par le GAO (Government Accountability Office – ISC rattaché au Congrès)

Les responsabilités engagées sont administrative (avec des possibilités de suspension de fonctions sans traitement voire de destitution) et/ou pénales (amende max. 5 000 \$; emprisonnement max. 2 ans). Pénales lorsque les violations ont été commises sciemment ou volontairement : cela suppose alors un renvoi au ministère de la justice.

¹⁸⁴ <https://www.americanactionforum.org/research/antideficiency-act-primer/>

S'il est possible de donner plusieurs exemples de mise en cause de la responsabilité administrative (une dizaine chaque année), en revanche, les cas de responsabilité pénale sont très rares¹⁸⁵.

Entre 2005 et 2015, 197 ADA ont été signalés (moyenne de 18 affaires chaque année). Sur cette période, 9,66 milliards \$ de fonds fédéraux ont été dépensés ou engagés en violation de l'ADA. La violation la plus importante a concerné les fonds de la NASA en 2007 (1,6 milliards €) pour des dépenses effectuées avant répartition par l'OMB. Seule sanction prononcée : un employé municipal a reçu une lettre de conseils (GAO-ADA-07-01). Il faut d'ailleurs relever que lorsqu'ils le peuvent, les employés prennent leur retraite avant que les sanctions ne soient prononcées...

Sur cette même période, 8 employés fédéraux ont été suspendus ou démis (2007, 2009, 2011, 2013 et 2014).

Statistiques qu'il est possible de compléter de 14 cas en 2016, 16 en 2017 et 9 en 2018.

Illustrations :

- 2018, Armée de terre, paiement de salaires et avantages sociaux à deux techniciens militaires alors qu'ils avaient cessé d'appartenir à la réserve (136 443,04 \$).

Le rapport indique que les mesures correctives ont été prises pour que l'erreur ne soit plus commise.

Le responsable de la violation a été identifié mais aucune mesure disciplinaire n'a été prise à son encontre, tenant compte de ce que la situation avait déjà eu un impact sur la promotion de la personne et son emploi futur.

L'armée a également précisé que ces violations ne révélaient aucune intention délibérée ou consciente de sa part (GAO-ADA-18-01 / Antideficiency Act Report – Fiscal year 2018).

- 2017, Commission fédérale maritime, fonds utilisés pour redécorer un ancien bureau sans donner au Congrès un préavis alors que le montant des travaux était supérieur à 5 000 \$.

Le rapport indique qu'une procédure permettant d'exercer un contrôle plus précis sur les dépenses des commissaires a été mise en place : toute dépense susceptible de dépasser le plafond doit être examinée par le bureau du directeur.

Un responsable a été identifié, qui n'a pas sciemment ou volontairement commis la violation. Aucune sanction n'a été prise (GAO-ADA-17-02 / AAR – FY 2017).

- 2016, Armée de terre, financement de la construction d'un réseau de distribution électrique dans une installation militaire, financée sur la base de crédits qui n'y étaient pas destinés (750 000 \$).

Trois individus ont été reconnus collectivement responsables mais non sanctionnés.

Pas de violation volontaire donc pas d'action pénale (GAO-ADA-16-01 / AAR – FY 2016).

- 2016, Département du logement et du développement urbain, versement de rémunérations et d'avantages sociaux excessifs (2 857 489,07 \$) / Services rendus par

¹⁸⁵ <https://www.americanactionforum.org/research/antideficiency-act-primer/>

une entreprise sans contrat préalablement signé (4 579,44 \$ et 315,50 \$) / Engagement de fonds en l'absence de crédits disponibles (7 309 444, 79 \$). Pour l'essentiel, les réponses ont consisté en des instructions données au personnel pour un rappel des règles applicables et en une modification de la structure organisationnelle afin d'éviter les erreurs de financement (GAO-ADA-16-03 / AAR - FY 2016).

Cette affaire témoigne de ce que les montants concernés, peuvent être modiques : exemple des services rendus par une entreprise avant que le contrat ne soit signé pour un montant de 4 579,44 \$ et même 315,50 \$.

- 2016, Département de la marine, utilisation de fonds pour des repas et rafraîchissements légers lors de conférences alors que la marine ne disposait d'aucun crédit disponible (52 990 \$).

Un employé suspendu pendant trois jours mais aucune preuve crédible que l'employé ait sciemment ou volontairement violé l'ADA donc pas d'action pénale (GAO-ADA-16-08 / AAR - FY 2016).

- 2016, Département des transports / Federal Railroad Administration (FRA), engagement de fonds au-delà des montants alloués par l'OMB au FRA (1 162 998 \$).

Un employé a été identifié, a été affecté à un autre service et ses privilèges d'accès au système ont été supprimés. Pas de renvoi pénal car il n'a ni sciemment ni volontairement violé l'ADA.

Pour éviter une récidive, le personnel de la FRA a bénéficié d'une formation sur le sujet (GAO-ADA-16-13 / AAR - FY 2016).

- 2016, Département de la défense, transfert de 5 détenus de Guantanamo vers le Qatar (échange de 5 prisonniers talibans contre un sergent de l'armée américaine) sans en avoir informé le Congrès, faisant ainsi usage des crédits d'une manière interdite par la loi.

Sur le sujet, le Département de la Défense a exprimé son désaccord avec le GAO, estimant que le transfert des prisonniers n'était pas subordonné à un préavis du Congrès. Le Département a conclu, dans le rapport, qu'il n'avait pas violé l'ADA (GAO-ADA-16-14).

Remarque : on comprend, à la lecture de cet exemple, que le rapport peut conduire à mettre en évidence des approches opposées du GAO et du département administratif concerné, sur la violation de l'ADA.

Pour une illustration d'une responsabilité pénale d'un agent fédéral : 2014 - condamnation d'un ancien major de l'armée à une peine de prison pour corruption et blanchiment d'argent dans le cadre de contrats conclus par le département de la Défense à l'appui de la guerre en Irak (attribution de marchés en échange de profits personnels et illégaux via le versement de pots-de-vin - 2,9 millions \$).

Condamné à 144 mois de prison suivis d'une peine de 3 ans de libération surveillée et sanction financière de 21 millions \$.

- **PARAGUAY**

Au **Paraguay**, coexistent la Contraloria general de la Republica chargée, notamment, de protéger les biens publics et de réaliser des audits – avec possibilité de dénoncer à la justice ordinaire, tout crime dont elle a connaissance (Loi n° 276/94 relative à l'organisation et au fonctionnement du CGR, art. 283) et le Tribunal de Cuentas chargé de contrôler tous les comptes publics.

L'article 19 de la loi de 1994 précise d'ailleurs que le contrôle et la surveillance exercés par le contrôleur général sur les institutions, ne doit pas porter atteinte aux pouvoirs conférés aux autres organismes et institutions de l'Etat comme le Tribunal de Cuentas.

*

**

- **Conclusion**

Les précédents développements permettent d'avoir un aperçu, pour certains de ces pays européens dotés d'un ISC non juridictionnel, des modalités de mise en œuvre de la responsabilité professionnelle de ceux qui sont en charge de l'emploi des fonds publics.

Responsabilité professionnelle qui peut répondre au dispositif classique d'une responsabilité disciplinaire et/ou d'une responsabilité civile devant le juge de droit commun. Des modèles qui peuvent intégrer une responsabilité de type financier alors que parmi les sanctions susceptibles d'être prononcées, une condamnation à réparation du dommage causé peut être infligée. Selon les cas, cette responsabilité financière va se combiner avec un modèle de responsabilité disciplinaire et/ou civile voire s'ajouter aux dispositifs existants au moyen d'un schéma parallèle dans lequel un mécanisme distinct de mise en cause de la responsabilité financière des acteurs de l'exécution budgétaire est mis en place.

Des dispositifs qui ne sont pas étrangers aux pays dotés d'ISC juridictionnels où se combinent responsabilité financière devant un juge financier, responsabilité disciplinaire devant l'autorité supérieure et responsabilité civile devant le juge de droit commun (en cas de faute détachable du service notamment).

Le tableau suivant opère la synthèse des caractéristiques essentielles de certains de ces régimes de responsabilité en fonction des manquements reprochés, des responsables concernés, de l'autorité compétente pour engager cette responsabilité et de la nature des sanctions prononcées.

Synthèse des éléments caractéristiques des régimes de responsabilité professionnelle des pays européens étudiés :

| Pays | Manquements | Responsables | Nature de la responsabilité et autorité compétente | Indemnisation |
|------------------|--|---|---|--|
| Allemagne | Manquement délibéré ou grave / Dommage causé à l'employeur. | Responsabilité des agents publics. En sont exclus les ministres et élus locaux (responsabilité politique ou pénale) car ils n'ont pas la qualité d'ordonnateur. | Responsabilité administrative. Intervention de l' autorité administrative ou du juge administratif en fonction de la gravité du manquement reproché. | Indemnisation du dommage / Remboursement par compensation. |
| Autriche | Préjudice / Dommage matériel résultant d'un comportement coupable et illicite. | Responsabilité de tous les fonctionnaires et plus largement de toutes personnes nommées ou élues. | - Responsabilité engagée par l'administration en cas de préjudice - En cas de dommage matériel résultant d'un comportement coupable et illicite, réparation pécuniaire prononcée par le juge de droit commun . | Indemnisation du dommage / Réparation pécuniaire. |
| Estonie | Infraction selon son caractère malveillant ou non. | Responsabilité de tous les fonctionnaires dont les modalités sont fixées par le contrat de travail. | Si infraction malveillante, une amende ou toute autre sanction disciplinaire prononcée par le juge de droit commun . S'il ne s'agit pas d'une infraction malveillante, une indemnisation peut être demandée au moyen d'un accord employeur/employé . | Indemnisation, amende ou toute autre sanction disciplinaire. |
| Finlande | Montants élevés / répétition des faits / usage à des fins privées. | Tous les acteurs de l'exécution budgétaire à l'exception des ministres (responsabilité politique). | Juge de droit commun . | Remboursement des sommes / amende / prison / révocation. |
| | | | | |

Responsabilisation des gestionnaires publics

| | | | | |
|-------------------|---|---|---|--|
| Hongrie | Dommage causé / action intentionnelle ou très négligente. | Responsabilité de tous les fonctionnaires (compris comptables et ordonnateurs). | - Responsabilité disciplinaire pour le fonctionnaire - Si le responsable n'est plus fonctionnaire, intervention du juge de droit commun . | Remboursement des pertes causées par le dommage. Plafond d'indemnité fixé à 4 mois de salaire. Pas de plafond si l'action est intentionnelle ou très négligente. |
| Luxembourg | Erreur, omission et négligence. | Distinction à opérer entre l'Etat et le niveau local. Au niveau de l'Etat, avec une distinction à opérer entre l'ordonnateur, le contrôleur financier et le comptable public. Au niveau local à propos des receveurs, des bourgmestres et échevins pour lesquels des régimes de responsabilité spécifique ont été mis en place. | - Comptable : responsabilité personnelle et pécuniaire engagée par le ministre ; - Receveur : responsabilité engagée par le ministre ; - Bourgmestres et échevins : responsabilité personnelle pour les dépenses mandatées en violation des lois et règlements ainsi qu'en cas de recettes non recouvrées par leur faute. Intervention du juge de droit commun . | - Comptable : Montant du préjudice fixé par le ministre ; - Receveur : tenu de rembourser dans la caisse publique ; - Bourgmestres et échevins : action en recouvrement. |
| Norvège | Négligence professionnelle notamment constatée dans le contrôle des transactions. | Responsabilité des fonctionnaires et directeurs d'agences administratives. | Sanction prononcée par l'administration de tutelle, susceptible de recours gracieux devant le ministre et de recours contentieux devant les juridictions civiles compétentes en droit du travail. | Sanction disciplinaire pouvant aller jusqu'à la mutation voire le licenciement. |
| Pologne | Défaut de recouvrement des créances publiques, réalisation de dépenses publiques sans autorisation. | Ceux qui sont en charge des fonds publics. | Ad hoc – intervention de Commissions présentées comme des organes extra-judiciaires, composées de personnes ayant de bonnes connaissances en finances publiques. Appel possible de la Commission principale / recours devant le tribunal administratif / pourvoi en cassation devant la Haute cour administrative. | Avertissement, blâme, interdiction d'exercer. Responsabilité pécuniaire : jusqu'à trois mois de salaire. |

| | | | | |
|---------------------------|--|---|---|---|
| République Tchèque | Négligence, dommages causés intentionnellement. | - Régime général de responsabilité du salarié à l'égard de son employeur (comptable et plus largement ceux qui sont en charge des biens de l'Etat - dont les ordonnateurs). | Intervention du juge de droit commun . | Indemnisation possible jusqu'à quatre mois et demi de salaire (voire aucune limite si intentionnel). |
| | Respect des dispositions légales, appréciation des opérations en termes d'économie, d'efficacité et d'efficacité. | - Contrôle financier (interne). | Appréciation des suites données au contrôle financier : suppose que des mesures correctives soient prises par les autorités compétentes (chefs de service). | Amende possible en l'absence de suites données au contrôle financier. |
| Roumanie | <i>Rappelons que les compétences juridictionnelles de la Cour des comptes de Roumanie ont été supprimées en 2003. Pour autant, un régime de responsabilité financière a été maintenu faisant intervenir les juges de droit commun.</i> | | | |
| | Responsabilité en cas de préjudice, d'irrégularité ou d'illégalité constatés dans le processus financier. | Responsabilité des ordonnateurs et des comptables pour les erreurs commises dans l'exercice de leurs fonctions. | Responsabilités disciplinaire et civile. | Remboursement du préjudice constaté sur les fonds publics. Le montant du remboursement peut tenir compte de la nature et de la gravité des fautes commises. |

2) Responsabilité politique

La responsabilité politique implique une prise de conscience au terme de laquelle le gestionnaire public, ministre ou élu local, décide de démissionner de ses fonctions.

Au terme d'un mandat, cette responsabilité politique peut également résulter du vote des électeurs – qui détiennent alors un pouvoir de sanction en s'opposant à la réélection du gestionnaire public.

De ces deux options, c'est surtout la première qui va retenir notre attention en raison de la démarche du politique qui va accepter de renoncer à son poste en présentant sa démission. Cette option suppose bien évidemment, que le politique accepte d'endosser une telle responsabilité et même au-delà, que le politique ait intégré que sa démission est la conséquence logique de la mise en cause dont il a été l'objet, rendant finalement difficile voire impossible le maintien dans ses fonctions.

Cette responsabilité est effective dans les pays nordiques où culturellement, un responsable public se trouve contraint de démissionner dès lors qu'il est remis en cause dans l'exercice de ses fonctions. Ceci s'inscrit dans une **tradition de transparence** de la vie publique, reflet de ces sociétés policées du **Danemark**, de **Finlande**, de **Norvège** ou encore de **Suède**.

Ces pays se caractérisent d'ailleurs par un très faible taux de corruption ainsi que le laisse apparaître le classement opéré, chaque année, par l'ONG Transparency International. La plus mauvaise place est occupée par le Norvège (7^{ème}). En comparaison, la France est classée 23^{ème} et a même reçu un rappel à l'ordre de l'Europe en janvier 2020.

Il serait toutefois excessif d'en déduire que les populations nordiques sont plus irréprochables qu'ailleurs. A propos du modèle suédois, Magnus Falkehed relève « que le suédois n'est pas plus honnête génétiquement, c'est simplement que les règles fonctionnent mieux qu'ailleurs »¹⁸⁶.

Sur le principe, cette responsabilité politique se retrouve dans tous les systèmes étudiés mais on l'aura compris, son effectivité peut être, pour certains pays, relativisée. Ceci explique que les développements suivants se sont concentrés sur les pays au sein desquels existe un dispositif tangible de mise en cause de la responsabilité politique des acteurs de l'exécution budgétaire – résultant soit de la conscience des acteurs politiques des conséquences à tirer des reproches qui leur ont été formulés en matière d'emploi des fonds publics, soit de mécanismes mis en place à cet effet comme c'est le cas au **Royaume-Uni**.

Bien sûr, d'autres pays peuvent être évoqués au travers des scandales qu'ils ont pu connaître et des démissions que ces derniers ont occasionnés. Ainsi en **Allemagne** (pays qui se rapproche des pays nordiques dans le degré de sensibilité aux affaires impliquant un emploi inapproprié des fonds publics) où les exemples sont toutefois rares. En 2002, le ministre de la défense, Rudolf Scharping a ainsi été obligé de démissionner pour avoir rejoint sa maîtresse sur l'île espagnole de Majorque à bord d'un avion de l'armée.

¹⁸⁶ Journaliste, auteur du livre « un modèle Suédois » (2005) - <http://www.leparisien.fr/politique/affaire-rugby-le-modele-suedois-en-matiere-de-transparence-des-elus-existe-t-il-vraiment-17-07-2019-8118804.php>

En **Italie**, le maire de Venise, Giorgio Orsoni a été accusé de détournements de fonds, de blanchiments d'argent et de fausses factures dans le cadre du projet de digues mobiles sur la lagune (2014).

Au **Luxembourg**, la responsabilité politique du ministre peut être engagée alors que des faits graves dans la gestion de son département ministériel, lui sont reprochés. C'est ainsi que Johny Lahure (1998) a démissionné à la suite de graves irrégularités administratives constatées au sein du ministère de la santé. Avait notamment été reproché le versement de 91 millions de francs luxembourgeois (2,275 millions d'euros) au secteur médical sans contrôle budgétaire.

Dans un contexte plus général, le Premier ministre luxembourgeois Jean-Claude Juncker a été contraint à la démission en 2013, poste qu'il occupait depuis plus de 18 ans, suite à un scandale concernant les services de renseignement luxembourgeois. Parmi les accusations, la mises sur écoutes de responsables politiques, des faits de corruption et de détournements de fonds publics, notamment pour l'achat de véhicules à usage personnel par les membres des services secrets.

Même si chaque pays dispose de son lot d'exemples de démissions consécutives à un détournement de fonds publics, le choix a été fait, dans la suite de ces développements, de concentrer le propos sur certains de ces pays en raison des dispositifs, parfois spécifiques, qu'ils présentent.

- **DANEMARK**

A propos du Danemark, le Conseil de l'Europe retient que ce pays « *a une tradition séculaire d'intégrité* » : « *l'impression générale est que les valeurs partagées et les plus hauts principes déontologiques de la société danoise sont des instruments efficaces de prévention de la corruption* » (Conseil de l'Europe, Greco, Rapport d'évaluation sur le Danemark, mars 2005 - <https://rm.coe.int/16806c31da>, p. 11, n° 41). Cette perception s'inscrit dans un contexte plus général, commun aux pays nordiques, qui laisse supposer un niveau important de transparence dans l'emploi des fonds publics.

Il convient d'ailleurs de souligner que le Danemark se classe premier ex æquo avec la Nouvelle-Zélande dans le classement des pays les moins corrompus, avec un résultat de 87 sur 100 (en baisse toutefois par rapport à 2015 : 91/100).

Au Danemark, le Folketing (Parlement danois) peut s'engager sur un vote de défiance à l'égard d'un **ministre**, ce qui peut contraindre ce dernier à démissionner. Il faut toutefois relever qu'en pratique, lorsqu'un tel vote semble sur le point de réunir la majorité du Folketing, le ministre anticipe en présentant sa démission (Conseil de l'Europe, Greco, Rapport d'évaluation sur le Danemark, juin 2019, n° 62, p. 25). C'est ainsi que Lars Barfoed (ministre de la famille) a démissionné en 2006 pour éviter le vote de défiance du Folketing (à la suite d'un rapport du Kolketing dénonçant la mauvaise qualité des inspections réalisées dans le domaine de la sécurité alimentaire). Réélu député en 2007, il est de nouveau nommé en 2008 sur un autre portefeuille ministériel (ministre des transports). En parallèle, la responsabilité pénale d'un ministre peut être engagée sur la base des dispositions de la loi sur la responsabilité ministérielle de 1964 (voir p. 97).

Remarque : le Danemark est toutefois l'un des rares pays européens, à ne pas disposer d'une législation interdisant à un ancien ministre ou haut fonctionnaire d'intégrer une société privée de lobbying immédiatement après avoir cessé son activité publique. Ceci explique que nombreux sont ces anciens ministres et hauts fonctionnaires à être recrutés par ce type de sociétés. Une situation qui soulève régulièrement l'interrogation au Danemark alors que de tels cas sont régulièrement relevés par la presse (https://arbejderen.dk/leder/sæt-foden-i-svingdøren?page=36&fb_comment_id=1122691347746491_1124055497610076 - publication politique).

Sur ce point, le rapport du Greco (préc. p. 12 n° 43) livre quelques explications tenant à la taille relativement petite du pays et au fait que le passage du public au privé est considéré comme normal et même bénéfique.

Concernant les élus locaux, il est renvoyé aux développements de la p. 71. Le conseil municipal dispose, en effet, de la possibilité de révoquer un maire lorsque celui-ci perd sa confiance (le maire est alors considéré comme non digne de l'estime et de la confiance nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions – Loi sur les collectivités locales / Bekendtgørelse af lov om kommunernes styrelse, LBK n° 47 du 15 janvier 2019, art. 66) et, bien évidemment, lorsque celui-ci est pénalement condamné (le conseil municipal ayant également la possibilité de suspendre le maire lorsque ce dernier est accusé d'une infraction pénale pouvant entraîner une peine de prison de 4 ans ou plus).

En 2020, le maire de la commune de Rodovre, Erik Nielsen a eu à se justifier suite à l'achat d'une Mercedes. Il a démissionné en mars 2020.

- **FINLANDE**

En Finlande, comme d'une manière générale dans les pays nordiques, la responsabilité des gestionnaires publics à raison d'usages inappropriés des moyens publics, apparaît fortement politique laissant supposer la démission de ceux à qui un tel reproche serait adressé. Un régime de responsabilité qui se combine avec la possibilité de sanctionner, au pénal, toute utilisation abusive des ressources publiques (voir p. 99) et la possibilité de sanctionner un ministre, de manière individuelle, lorsqu'il a méconnu la législation dans l'exercice de ses fonctions ou lorsqu'il a délibérément ou du fait d'une négligence grave, manqué à ses obligations.

S'agissant des élus locaux, la révocation du maire est possible avant la fin de son mandat, s'il n'a plus la confiance du conseil municipal (Loi sur les collectivités locales n° 410/2015, art. 34).

La Finlande reprend du modèle nordique la possibilité d'accéder à l'information concernant l'emploi des fonds publics – avec récemment la mise en place d'un système en ligne permettant au public d'avoir accès à toutes les factures des dépenses de l'Etat (Conseil de l'Europe, Greco, Rapport d'évaluation sur la Finlande, mars 2018, n° 63, p. 22). La Finlande apparaît toutefois plus soucieuse du respect de la vie privée et n'offre pas un accès à l'information comparable à ce que l'on trouve en Suède s'agissant des informations concernant les personnes (Rapport Greco, mars 2018, n° 53 p. 19).

Précisons que dans le classement des pays les moins corrompus, la Finlande est classée troisième avec un résultat de 86 sur 100 (en baisse par rapport à 2015 : 90/100).

Un résultat que le Greco tempère toutefois (comme au Danemark, voir développements précédents) alors que la mobilité entre secteur public et privé, qui y est présentée comme souhaitable, ne bénéficie pas d'un encadrement juridique suffisant (Rapport Greco, mars 2018, n° 76, p. 25).

Un seul dispositif contraignant a été mis en place : l'instauration d'une période d'attente qui ne peut pas excéder 6 mois (prévue par la loi sur les fonctionnaires nationaux de 2016). Un dispositif qui permet de rémunérer les concernés avec possibilité de prévoir une amende (contractuellement prévue) en cas de non respect de cette période.

Ces dispositions ne sont toutefois pas applicables aux ministres.

- **ISLANDE**

L'Islande est devenue plus intolérante à l'égard de la corruption à la suite de la crise financière de 2008, laquelle avait révélé les interactions nombreuses entre intérêts privés et gestion des affaires publiques. Comme le rappelle le rapport Greco sur l'évaluation de l'Islande, cette évolution a abouti à la démission de deux gouvernements successifs et de plusieurs hauts fonctionnaires (Conseil de l'Europe, Greco, Rapport d'évaluation sur l'Islande, mars 2018 n° 2, p. 4). La démission est devenue une réponse aux inconduites constatées, ce qui constitue une évolution majeure pour ce pays (préc. n° 3, p. 4).

Plusieurs codes de conduite ont été mis en place :

- Code de conduite pour les ministres, 2017 ;
- Code de conduite des membres de l'Althing (Parlement islandais) ;
- Code de conduite pour les personnels des bureaux gouvernementaux, 2012 ;
- Code général de déontologie pour la fonction publique, 2013.

Parmi leurs dispositions, la prudence s'impose dans la gestion des fonds publics.

En cas de doute concernant l'application de ces codes de déontologie, il est fait appel à l'Institut d'éthique de l'Université d'Islande (Greco, rapport préc. n° 49, p. 15).

S'agissant des **ministres**, les plaintes concernant la violation de ce texte, sont portées devant le médiateur de l'Althing (Voir Rapport Greco préc. n° 43, p. 14).

La responsabilité des ministres résulte des dispositions de l'article 14 de la Constitution, lesquels sont responsables des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions. Le cas échéant, il revient au Landsdomur (Haute Cour de justice) de se prononcer sur les poursuites pénales intentées par l'Althing contre les anciens ou actuels ministres (Loi n° 3/1963 sur la Haute Cour de justice ; Loi n° 4/1963 sur la responsabilité des ministres).

Aux termes des dispositions de cette loi, les ministres sont responsables de tout acte ou omission, intentionnelle ou résultant d'une lourde négligence, contraire à la Constitution, aux lois ou qui met en péril l'intérêt public. En fonction de la nature de la faute, les sanctions peuvent aller jusqu'à la destitution et une amende peut être prononcée. La loi prévoit même la possibilité d'une réparation (dommages-intérêts) lorsque l'acte a causé une perte pécuniaire au public ou à un particulier (art. 7 Loi n° 4/1963).

Dans ce cadre, l'Althing a également la possibilité de soumettre une motion de défiance contre un ministre. Si la motion est adoptée, le premier ministre doit soumettre au Chef de l'Etat une proposition de révocation du ministre.

S'agissant des **agents publics**, la loi n° 70/1996 oblige les employés de la fonction publique à satisfaire à leurs fonctions avec soin et indulgence. Le cas échéant, des sanctions (blâme voire cessation de fonctions) peuvent être prononcées.

Dans son rapport, le Greco relève un décalage entre les nombreuses normes qui existent sur le papier et la situation dans la pratique avec plusieurs scandales liés à des problèmes de transparence, d'intégrité et de conduites inappropriées (Greco, Rapport préc. n° 46, p. 14).

Au titre des éléments positifs retenus par ce rapport, la loi sur l'information n° 140/2012 qui régit l'accès aux documents gouvernementaux et la création récente d'un site internet où le public peut consulter des informations sur les transactions et paiements concernant les biens et services fournis aux instances ministérielles (Greco, rapport préc. n° 61, p. 18). En pratique, le Greco relève toutefois que l'accès aux documents (loi 2012) est souvent refusé.

Néanmoins, les médias jouent un rôle important pour détecter les scandales même si les dispositions du Code pénal sont souvent utilisées pour « bloquer » la publication de reportages considérés comme sensibles (rapport préc. n° 71, p. 20).

En conclusion de son rapport, le Greco relève une évolution en Islande concernant le sentiment général d'impunité, très présent il y a quelques années et qui expliquait que peu de ministres démissionnaient suite aux affaires révélées de corruption, délits d'initiés ou autres conflits. Ce sentiment d'impunité s'est estompé (rapport préc. n° 107, p. 26).

- **NORVEGE**

La Norvège prône une très grande transparence dans l'accès à l'information (frais des députés, factures d'hôtel, de restaurant, de taxis...). Les déclarations de revenus et d'impôts y sont totalement publiques. Ceci facilite l'identification de ceux qui font un usage inapproprié des fonds publics. Ainsi, en 2018, deux députés Mazyar Keshvari et Hege Haukeland ont déclaré et se sont faits rembourser des frais de voyages et des dépenses non effectués ou faites dans le cadre de leurs vacances (respectivement 290 000 et 60 000 NOK / soit environ 26 000 et 5 380 euros). Une enquête menée par des journalistes, basée sur les informations disponibles sur les réseaux sociaux, a permis d'établir que ces dépenses ne pouvaient correspondre à des frais professionnels (ainsi à propos d'une demande de remboursement formulée par Hege Haukeland, à propos de frais de déplacement Haugesund-Oslo alors qu'elle se trouvait à Copenhague au concert de Beyoncé)...

Particularité : en Norvège, les parlementaires ne peuvent pas démissionner sauf cas de maladie ou s'ils sont soupçonnés de haute trahison.

En revanche, de tels scandales les conduisent à démissionner de leurs autres postes comme ce fut le cas pour Mazyar Keshvari qui a démissionné de son poste de chef du FRP d'Oslo et a quitté le Comité de contrôle et de constitution du Storting (Parlement norvégien).

Remarque : Dans le classement des pays les moins corrompus, la Norvège est classée septième avec un résultat de 84 sur 100 (en baisse par rapport à 2015 : 88/100).

- **ROYAUME-UNI**

Le Royaume-Uni s'est engagé dans une politique de transparence dans l'emploi des fonds publics depuis le Freedom of Information Act de 2000 (Loi sur la liberté d'information). Ce texte permet à n'importe quel citoyen britannique de demander communication de documents administratifs selon une logique similaire à celle rencontrée dans les pays d'Europe du Nord.

En 2017, 120 000 demandes de communication ont été formulées, 60 % en provenance des citoyens, 20 % des entreprises et 10 % des journalistes.

Plus globalement, cette exigence de transparence a conduit les services de Westminster à procéder, en mai 2019, à la suspension de plusieurs milliers de cartes de crédit parlementaires pour défauts de justificatifs.

Dans ce cadre, il est possible d'obtenir la démission d'un parlementaire au moyen d'une pétition révocatoire. Depuis le Recall for MPs Act de 2015, tout membre de la Chambre des communes peut, en effet être révoqué à la condition que 10 % au moins des électeurs de sa circonscription se prononcent en faveur d'une nouvelle élection. Cette procédure peut être déclenchée lorsque le député a été condamné à une peine de prison, lorsqu'il a été suspendu pour une période supérieure à dix jours ou lorsqu'il a fourni une fausse note de frais.

Rappelons que ce mécanisme a été introduit à la suite du scandale des notes de frais qui avait secoué la Chambre des communes en 2009 : plusieurs députés avaient alors été condamnés pour détournements de fonds publics et le speaker avait présenté sa démission.

Cette « pétition de renvoi » a été utilisée à l'encontre de Chris Davies en mai 2019, auquel il a été reproché le remboursement de fausses déclarations de frais. Ce député a été sanctionné par les urnes : il n'a pas été réélu à l'occasion des élections partielles organisées à la suite de cette pétition.

- **SUEDE**

L'introduction de ce rapport en faisait déjà état (p. 24), la Suède – comme les autres pays nordiques – affiche un taux de tolérance dans l'emploi des finances publiques très faible. Ainsi que l'indiquait Tomas Kjerf, enquêteur auprès de l'Autorité nationale de contrôle financier, « c'est le produit d'une très longue tradition, qui veut qu'on use avec beaucoup de précautions des moyens publics¹⁸⁷ ». C'est, en effet, depuis 1766 que la Suède pratique une politique de transparence (Offentlighetsprincipen) dans l'emploi des fonds publics. Une longue tradition qui explique que chaque citoyen peut avoir accès à n'importe quel document public (les notes de frais des ministres et députés, les revenus, les situations de fortune, le montant des impôts payés de tous les contribuables...).

Le principe constitutionnel de l'accès du public aux documents officiels est considéré comme la principale mesure de prévention de la corruption (Conseil de l'Europe, Greco, Rapport d'évaluation sur la Suède, mars 2019 n° 44 p. 14).

¹⁸⁷ https://www.liberation.fr/planete/2015/06/09/en-suede-on-ne-badine-pas-avec-la-morale_1326329

La découverte de faits compromettants va se traduire immédiatement par la démission des concernés. L'exemple du Toblerone en 1995 ayant conduit à la démission de Mona Sahlin, numéro 2 du gouvernement (voir p. 24).

En 2017, le député Tomas Tobe a été ciblé pour avoir utilisé sa carte de fidélité du Parlement pour les transports, pour s'offrir du vin et des noix pour un montant de 1 100 euros.

En 2019, le député Erik Bengtzboe a été obligé de démissionner, ayant déclaré habiter chez sa mère, ce qui lui avait permis de toucher des frais pour déplacements professionnels (15 000 €).

En 2019, la députée Emma Carlsson Löfdahl a perçu des frais de logement alors qu'elle louait un appartement appartenant à son mari et dont le prix de loyer avait singulièrement augmenté durant la période concernée.

En parallèle, le Riksdag peut, à la majorité absolue, exprimer un vote de censure à l'encontre d'un ministre et le forcer ainsi à démissionner (Conseil de l'Europe, Greco, Rapport d'évaluation sur la Suède, mars 2019 n° 23 p. 9 et n° 102, p. 24).

Il est également possible d'engager la responsabilité pénale d'un ministre, tenu responsable d'un acte criminel commis dans l'exercice de ses fonctions ayant gravement manqué à ses devoirs. La décision d'engager des poursuites pénales revient à la Commission constitutionnelle parlementaire (Conseil de l'Europe, Greco, Rapport d'évaluation sur la Suède, mars 2019 n° 111 p. 25).

Si dans le classement des pays les moins corrompus, la Suède est classée quatrième avec un résultat de 85 sur 100 (en baisse par rapport à 2015 : 89/100), un tempérament est toutefois apporté par le Greco dans son dernier rapport d'évaluation concernant la Suède lequel relève un problème de lobbying important avec des politistes importants et des ministres qui sont devenus lobbyistes après avoir quitté leurs fonctions. Le Greco y voit une situation de nature à porter atteinte à l'intégrité du processus décisionnel gouvernemental qui contribue à générer un manque de transparence. A ce sujet, la Suède a récemment accentué ses efforts notamment avec l'adoption d'une loi du 23 mai 2018 sur les restrictions concernant les ministres qui évoluent vers le secteur privé (Conseil de l'Europe, Greco, Rapport d'évaluation sur la Suède, mars 2019 n° 51, p. 15 et n° 81, p. 20).

*

**

- ***Au-delà des frontières européennes :***

- ***CANADA***

En matière de gestion des fonds publics, la responsabilité des décideurs publics (et en particulier des ministres) est politique (voire pénale en cas de faits pénalement répréhensibles).

Dans le cadre d'un rapport présenté au Parlement par le Conseil du Trésor du Canada (Rapport sur les responsabilités et les responsabilisations des ministres et des Hauts-fonctionnaires, 2005 - <https://www.tbs-sct.gc.ca/report/rev-exa/ar-er-fra.pdf>), il a été précisé que « la responsabilité politique des ministres, ou leur obligation de rendre des comptes au Parlement, est un élément important de la démocratie locale » ce qui implique d'accepter les conséquences personnelles si la situation est attribuable aux actions ou omissions du titulaire de la charge publique (Rapport préc. p. 5). Le régime de responsabilité mis en place doit donc fournir des assurances au Parlement et aux Canadiens de l'utilisation appropriée par le Gouvernement des ressources publiques (Rapport préc. p. 6).

Peu d'exemples de démission peuvent être cités pour des faits relatifs à une mauvaise gestion du ministère. C'est le cas de Jacques Daoust, ministre des transports, obligé de démissionner en 2016 suite à la vente d'actifs du Gouvernement (vente d'actions détenues au sein du Géant québécois de la quincaillerie au profit d'une entreprise américaine). Il lui a été reproché d'avoir accepté cette vente d'actions d'un montant de 11 millions \$.

Son successeur, Laurent Lessard sera également obligé de démissionner en 2017 suite à l'attribution à un proche d'une subvention d'un million \$ pour le financement d'un centre de ski.

*

**

- ***Conclusion***

La responsabilité politique ne peut concerner que certains acteurs de l'exécution budgétaire – ceux à l'égard desquels une telle responsabilité peut être envisagée, placés à la tête des exécutifs nationaux et locaux. Les membres du gouvernement dont la responsabilité politique est mise en cause au moyen de leur démission ; les responsables locaux qui peuvent être doublement sanctionnés soit par démission lorsqu'il apparaît impossible qu'ils se maintiennent dans leurs fonctions ; soit par non renouvellement électoral lorsqu'ils se représentent devant leurs électeurs.

Cette responsabilité est donc limitée quant aux personnes concernées et aux incidences à constater. Elle constitue toutefois une réponse consacrée dans tous les pays alors qu'il

apparaît difficile à l'exécutif national ou à l'élu local de se maintenir à son poste alors qu'il se trouve contesté dans son usage des fonds publics.

La mise en cause de la responsabilité politique constitue rarement l'unique réponse apportée. Elle peut accompagner la responsabilité pénale de l'acteur public, elle peut également, dans certains cas, accompagner leur responsabilité financière comme les précédents développements ont permis de l'établir.

3) Responsabilité pénale

Par principe, tous les Etats, qu'ils soient dotés d'ISC juridictionnels ou non juridictionnels, prévoient une responsabilité pénale des acteurs de l'exécution budgétaire.

Le plus souvent, cette responsabilité pénale coexiste avec d'autres régimes de responsabilité (hiérarchique, financière voire politique...).

Parfois elle constitue – avec la responsabilité hiérarchique –, surtout pour les pays dotés d'ISC non juridictionnels, le seul moyen d'engager la responsabilité des gestionnaires publics.

Ceci suppose, bien évidemment, une qualification pénale qui ne se rencontre, très souvent, que dans des cas avérés de détournements de fonds publics ou de faux en écritures publiques.

C'est ainsi le Premier ministre de **Macédoine du Nord** qui en 2018, a été condamné à deux ans de prison pour avoir reçu, pour son usage personnel, une mercedes d'un montant de 600 000 euros, payée sur fonds publics.

En **Autriche**, la responsable du service financier de Salzbourg a procédé à des placements hautement spéculatifs qui ont occasionné une perte de l'ordre de 350 millions d'euros. L'enquête a révélé des manipulations dont l'ampleur dépassait l'entendement avec des spéculations sur les devises indonésienne et mexicaine. Préjudice que cette responsable a, dans un premier temps, tenté de dissimuler en les couvrant au moyen de prêts. Les juges ont toutefois été relativement cléments dans cette affaire, alors qu'aucun enrichissement personnel n'avait été constaté, en prononçant une peine de prison de trois années dont 2 avec sursis. Le directeur des affaires financières de la ville a bien évidemment été contraint à la démission (janvier 2013). Egaleme nt impliqués dans ce scandale financier, le maire de Salzbourg et un membre du gouvernement régional qui avaient fait procéder au transfert de produits financiers toxiques de la comptabilité de la ville de Salzbourg vers celle du Land éponyme. (<https://www.salzburg.gruene.at/themen/demokratie/die-chronologie-des-finanzskandals?page=202%2C11>).

Bien évidemment, ce panorama peut se compléter des procédures spéciales appliquées aux membres du Gouvernement, comparables au modèle français de la Cour de justice de la République. Sans entreprendre une étude qui dépasserait le champ de cette mission, certains pays, en raison des singularités de leurs procédures, ont fait l'objet d'une analyse plus détaillée permettant d'évoquer certaines de leurs spécificités.

- **DANEMARK**

Au Danemark, la responsabilité politique des membres du gouvernement (voir p. 89) cohabite avec la possibilité d'engager leur responsabilité pénale en cas de méconnaissance, intentionnelle ou par négligence grave, des devoirs qui s'imposent à eux de par la Constitution, la législation ou à raison de leur charge ministérielle (Loi 15 avril 1964). La responsabilité d'un **ministre** est alors examinée par la Haute Cour de Justice sur la base d'une mise en accusation par le Folketing (Parlement danois). La loi de 1964 prévoit, en effet, la possibilité d'engager la responsabilité des ministres en cas de manquements à leurs obligations ministérielles. Ces manquements peuvent être sanctionnés au moyen d'une amende et d'une peine de prison (max. 2 ans).

La Haute Cour de justice intervient pour les infractions en lien avec les fonctions ministérielles. Depuis sa création, la HCJ est intervenue cinq fois (1856, deux fois en 1877, 1910 et 1995). Seuls deux ministres ont été reconnus coupables pour des faits qui ne relèvent toutefois pas du sujet de ce rapport (Conseil de l'Europe, Greco, Rapport d'évaluation sur le Danemark, juin 2019 n° 90, p. 34).

Pour les infractions impliquant un ministre à titre privé, c'est le juge pénal qui intervient. L'utilisation abusive des ressources publiques constitue une infraction pénale (fraude, détournement de fonds, abus de position ou abus de confiance sanctionnés par le Code pénal, art. 155, 278, 279 et 280).

Une dimension pénale qui s'inscrit dans un contexte historique alors que Frédéric VI (début du 19^{ème} siècle), très strict au sujet de l'abus des fonds publics par les fonctionnaires, avait prévu la possibilité d'emprisonner à vie les coupables.

Bien évidemment, la possibilité d'engager la **responsabilité pénale des acteurs publics** se retrouve **à tous les niveaux d'exécution**.

Ainsi en 2019, à propos d'une employée du ministère des affaires sociales coupable de détournements de fonds, ayant transféré sur son compte personnel, des fonds du ministère pour un montant de 121 millions de couronnes danoises (soit environ 16,2 millions d'euros) pour des faits ayant débuté en 1993 et qui se sont reproduits pendant plus de 20 ans (en attente de condamnation après son extradition par les autorités d'Afrique du Sud).

En 2018, une large affaire de corruption a également ébranlé le royaume du Danemark avec l'implication d'une vingtaine d'agents publics travaillant au sein de services informatiques (y compris de la police nationale danoise et du ministère des affaires étrangères). L'opération concerne une entreprise et la signature de contrats pour des prestations informatiques pour des prix surfacturés. Ces surfacturations étaient versées sur un compte qui pendant six ans, a permis de payer des voyages aux agents publics (Dubai, Las Vegas, Floride) et des restaurants étoilés.

Pour certains des protagonistes, les condamnations ont été portées à des peines d'emprisonnement d'un an et demi quand d'autres ont été condamnés à des heures de travaux d'intérêt général.

Le dernier rapport d'évaluation du Greco concernant le Danemark relate également le cas d'un policier danois condamné à une peine de prison avec sursis de 20 jours et une amende de 5 000 DKK (environ 670 euros) en application de l'article 104 du code pénal du Groenland pour avoir présenté de fausses demandes de remboursement de frais de voyage pour un montant de 8 500 DKK (environ 1 150 euros). Il a également été révoqué sans préavis.

Un autre agent a été condamné à 14 jours de prison avec sursis pour détournement de fonds : il avait utilisé une carte de carburant à des fins personnelles pour un préjudice de 4 440 DKK (environ 595 euros). Cet agent a également été révoqué sans préavis (Conseil de l'Europe, Greco, Rapport d'évaluation sur le Danemark, juin 2019 n° 173, p. 57).

S'agissant des **élus locaux**, l'infraction pénale est combinée aux pouvoirs détenus par le conseil municipal pour révoquer le maire. Ainsi, si le maire est accusé d'une infraction pénale pouvant entraîner une peine de prison de 4 ans ou plus, le conseil municipal peut demander au comité électoral (émanation du conseil municipal) la suspension du maire.

Si une condamnation est prononcée, le maire est tenu de démissionner (Loi sur les collectivités locales / Bekendtgørelse af lov om kommunernes styrelse, LBK n° 47 du 15 janvier 2019, § 66).

- ***FINLANDE***

En Finlande, l'**utilisation abusive de ressources publiques** constitue une infraction pénale de détournement de biens (chap. 28 du Code pénal, art. 4 à 6) ou d'abus de confiance (Chap. 36, art. 5). La juridiction pénale peut également connaître des infractions en lien avec les manquements à des obligations (chap. 40, Code pénal).

L'action pénale peut également résulter d'un « contrôle de légalité » (visant à assurer le respect de la législation par les agents dans l'exercice de leurs fonctions) qui peut aboutir au déclenchement d'une action disciplinaire (voir p. 72) voire de poursuites pénales décidées par le Chancelier de justice ou le Médiateur parlementaire.

Un dispositif que l'on retrouve au niveau des **ministres** : si le Parlement estime qu'un ministre a enfreint la législation dans l'exercice de ses fonctions ou s'il a délibérément ou du fait d'une négligence grave, manqué à ses obligations, il peut décider d'engager des poursuites à son encontre. Il revient alors à la Commission de droit constitutionnel d'examiner les questions de responsabilité ministérielle, y compris les allégations de malversations visant un ministre. La décision d'engager des poursuites est prise par le Parlement (levée de l'immunité parlementaire du ministre) après obtention de l'avis de la Commission de droit constitutionnel (Conseil de l'Europe, Greco, Rapport d'évaluation sur la Finlande mars 2018 n° 99, p. 31).

Aucune enquête préliminaire ne peut avoir lieu à l'encontre d'un ministre tant que son immunité n'a pas été levée (Greco, Rapport préc. n° 105, p. 32).

Lorsque cette immunité est levée, l'enquête est confiée au Procureur général et le procès a lieu devant la Haute Cour de Justice (sans appel possible).

Le Rapport du Greco indique qu'il n'y a aucune statistique à ce sujet, laissant supposer la rareté voire l'inexistence des recours à l'encontre des ministres. L'explication réside, selon ce même rapport, dans la procédure au terme de laquelle il apparaît difficile de mettre un ministre en accusation (Greco, Rapport préc. n° 108, p. 33).

- ***ISLANDE***

En Islande, la responsabilité pénale des acteurs de l'exécution publique peut être engagée selon des modalités distinctes et comparables à celles pratiquées dans de nombreux pays (y compris la France).

Ainsi, les dispositions pénales applicables sanctionnent d'une peine de prison de six ans maximum, le détournement de fonds publics (Code pénal général, art. 247).

S'agissant des membres du gouvernement, les développements consacrés à l'Islande sur la responsabilité politique (voir p. 91) ont permis de relever l'intervention possible du Landsdomur (Haute Cour de justice) à raison des actes commis par les ministres dans l'exercice de leurs fonctions (art. 14 Const.). La loi sur les responsabilités ministérielles définit les infractions sanctionnables, lesquelles résultent soit d'une intention soit d'une

négligence grave. Outre la déchéance de fonctions et la possibilité de prononcer une amende, une peine de prison peut également être prononcée.

Rares sont les cas d'engagement de la responsabilité ministérielle : l'exemple de la gestion défectueuse de la crise financière de 2008 peut être cité. Quatre inculpés dont un ancien ministre, ce dernier a été déclaré coupable dans le cadre de la loi sur la responsabilité ministérielle mais aucune sanction n'a toutefois été prononcée. Décision rendue par le Landsdomur le 17 avril 2012, déclaré coupable pour ne pas avoir organisé de réponse gouvernementale à la dégradation de la situation qui a conduit à l'effondrement économique du pays (Conseil de l'Europe, Greco, Rapport d'évaluation sur l'Islande, mars 2018 n° 105, p. 27).

Remarque : les conditions de l'introduction d'actions en justice contre un ministre (décision parlementaire – voir p. 91) et la composition du Landsdomur ont été contestées jusque devant la Cour EDH (Haarde c./ Islande, 23 décembre 2017). Sa suppression est envisagée (Greco, Rapport préc. n° 106, p. 27).

- **ITALIE**

En Italie, existe une responsabilité financière des acteurs de l'exécution budgétaire – qui s'étend aux élus locaux et aux ministres (voir p. 39).

En parallèle, leur responsabilité pénale peut également être engagée.

L'exemple peut être donné avec le scandale Lockheed (1976), affaire de corruption dans la vente par une entreprise américaine d'avions militaires. Plusieurs pays ont ainsi été concernés par ces faits de corruption outre l'Italie, l'**Allemagne de l'Ouest**, le Japon, les **Pays-Bas**. Au **Japon**, cette affaire entraîna la démission du Premier ministre Kakuei Tanaka.

En Italie, plusieurs politiciens et personnels militaires se trouveront impliqués occasionnant pour les premiers, la saisine de la Cour constitutionnelle chargée de déterminer si l'achat de ces avions correspondait à un besoin réel et si le prix payé était adapté. Pour ces faits, Mario Tanassi, ancien ministre de la défense, a été reconnu coupable de corruption pour des actes contraires aux obligations officielles. Il a été condamné à 2 ans et 4 mois de prison, 400 000 liras d'amende et à une interdiction d'exercer des fonctions publiques pendant 2 ans, 6 mois et 20 jours (1976).

La Cour constitutionnelle a toutefois conclu qu'il n'y avait aucune preuve de préjudice matériel contre l'administration de la défense car il n'y avait pas d'autres appareils du même type sur le marché international¹⁸⁸.

En parallèle, cette affaire a amené la Cour des comptes italienne à se prononcer sur la responsabilité financière des protagonistes.

¹⁸⁸ La Cour constitutionnelle italienne a perdu cette compétence à l'égard des ministres avec la loi constitutionnelle n° 1 du 16 janvier 1989 qui a confié compétence pour juger les ministres, au juge judiciaire.

- **ROYAUME-UNI**

Le Royaume-Uni impose, au travers du Government Accounting Manual, plusieurs principes aux acteurs de l'exécution budgétaire, notamment tenus de respecter la légalité de la dépense, sa régularité (ce qui suppose l'accord préalable du Treasury ou de son délégué dans les ministères avant que l'opération de dépense ne se réalise) ainsi que l'efficience de la dépense (value for money).

Dans chaque ministère, la fonction de treasury est déléguée à l'Accounting officer qui va donner son accord préalablement à toute opération de dépenses et de recettes. Il en endosse la responsabilité, chargé de la bonne exécution des crédits et de l'intégrité des comptes du ministère. Il en est responsable devant le Parlement.

Au-delà, il est question de responsabilités hiérarchique et pénale.

Ainsi en cas de fraude, le fonctionnaire concerné encourt des sanctions disciplinaires.

Si la fraude constatée, présente un caractère criminel, il revient au ministère de décider du renvoi du fonctionnaire devant la justice pénale.

Ce régime de responsabilité est supporté par tout responsable, local comme national.

L'exemple peut être donné d'un officier de police dont la responsabilité pénale a été engagée pour avoir utilisé une carte de crédit professionnelle pour régler des achats personnels. La Cour d'appel britannique a retenu comme élément essentiel de l'infraction de faute professionnelle, la malhonnêteté de l'officier – considérée comme une circonstance aggravante (affaire R v W [2010] EWCA Crim. 372 ; [2010] 1 WLR 310)¹⁸⁹.

Responsable également le greffier du tribunal d'un comté qui a utilisé ses fonctions pour obtenir un avantage financier indu, en utilisant les sommes versées au tribunal pour financer deux prêts hypothécaires en sa faveur (R c Llewellyn-Jones [1968] 1 QB 429 CA)¹⁹⁰.

*

**

- ***Au-delà des frontières européennes :***

- **CANADA**

Au Canada, la loi sur la gestion des finances publiques de 1985 a établi un régime de responsabilité dédié à l'emploi inapproprié des fonds publics (<https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/F-11/index.html>).

Il concerne les **percepteurs**, les **gestionnaires** et les **ordonnateurs** avec une amende possible de 5 000 \$ canadiens max. et une peine de prison maximum de 5 ans lorsque le percepteur/gestionnaire/ordonnateur participe à une entente frauduleuse pour « frauder Sa Majesté » (art. 80, Loi sur la gestion des finances publiques).

¹⁸⁹ Cité par Parsons Simon, Misconduct in a public office – should it still be prosecuted ?, in The Journal of Criminal Law 2012, p. 179.

¹⁹⁰ Op. cit.

Egalement lorsque par supercherie, mensonge ou autre moyen dolosif, il commet une fraude sur ces fonds et biens. Dans ce cas, les sanctions dépendent des montants concernés. Si la valeur est inférieure à 5 000 \$, s'appliquent les sanctions précédemment énoncées : 5 000 \$ d'amende max., et 5 ans de prison max. En revanche, si la valeur est supérieure à 5 000 \$, l'amende peut atteindre le montant des sommes concernées et une peine de prison de 14 ans max. peut être prononcée.

*

**

- Conclusion

Ces développements consacrés aux régimes alternatifs de responsabilité des gestionnaires publics, conduisent à identifier deux points d'intérêts principaux :

- la possibilité de mettre en cause la responsabilité financière des gestionnaires publics selon des procédures variées ;
- la responsabilité politique des gestionnaires publics couplée à une exigence de transparence dans l'emploi des fonds publics.

Pour les pays dotés d'ISC non juridictionnels, une conclusion primaire aurait pu conduire à relever l'absence de responsabilité financière des gestionnaires publics.

L'analyse a permis d'établir que la responsabilité financière n'est pas forcément absente mais se conjugue souvent sous des aspects différents en termes procéduraux.

Le volet disciplinaire permet, dans certains pays, d'engager la responsabilité financière des concernés, c'est-à-dire d'obtenir d'eux la réparation du dommage causé.

Ainsi au **Danemark**, une indemnisation peut être prononcée dont le montant dépend de la faute commise, du montant du dommage et des circonstances (voir p. 71). De même en **Autriche** où une réparation intégrale peut être imposée en cas de dommage intentionnel ou de négligence grave (voir p. 70). En **Finlande**, la réparation du dommage peut s'entendre du remboursement du préjudice financier constaté (voir p. 72). C'est également le cas au **Luxembourg** où un dispositif de mise en cause administrative de la responsabilité du comptable a été mise en place (voir p. 74).

Le volet juridictionnel peut également se rencontrer sous un format comparable à ce qui se pratique en France, d'une responsabilité de l'agent public pour faute avec action récursoire de l'administration à l'encontre de ce dernier.

Plusieurs pays disposent ainsi d'un modèle juridictionnel d'engagement de la responsabilité de l'employé à l'égard de l'employeur – qui parfois prend le relais du volet disciplinaire. C'est le cas en **Allemagne** (voir p. 69) ainsi qu'en **Finlande** (voir p. 72).

Il n'a toutefois pas été permis d'établir, sur le laps de temps accordé à l'auteure de ce rapport pour réaliser ces recherches, dans quelle mesure cette responsabilité était engagée.

Sur le principe, les modèles existent ; pour certains, les enquêtes réalisées auprès des pays concernés ont conduit à affirmer que ces modèles étaient peu usités mais sans qu'il soit possible de le vérifier.

Pour d'autres pays, des procédures ad hoc ont été mises en place pour garantir qu'un contrôle soit effectué sur l'emploi des fonds publics.

C'est le cas en Pologne où les commissions créées à cet effet, permettent d'engager la responsabilité de ceux qui ont en charge l'emploi des fonds publics. Rappelons que ce dispositif a largement fait ses preuves avec environ 1 500 affaires traitées chaque année (voir p. 76) ...

Volets disciplinaire, juridictionnel y compris pénal et politique, telles sont les réponses que les pays ont exploitées afin de s'assurer de l'emploi régulier des fonds publics. Des volets plus ou moins effectifs, certes mais qui témoignent d'une volonté commune de préservation de ces fonds. Le panorama se complète nécessairement des éléments sociétaux (et notamment des niveaux de corruption) qui vont nécessairement rejaillir sur l'effectivité des dispositifs.

Si, bien évidemment, cette effectivité est susceptible de remettre en cause l'intérêt de certains de ces outils, ces éléments ne doivent pas conduire à perdre de vue l'intérêt premier de cette recherche : identifier les voies et moyens permettant de cerner les outils les plus appropriés en la matière.

Alors que cette première partie a permis d'identifier plusieurs voies d'action possible, un constat s'impose enfin : les dispositifs de sanctions mis en place pour sanctionner l'emploi inapproprié des fonds publics, sont largement partagés, que ces sanctions soient prononcées par une autorité administrative ou juridictionnelle.

Alors que le dispositif français de mise en jeu de la responsabilité des gestionnaires publics et, en particulier, des comptables publics, a suscité de nombreuses interrogations en termes d'efficacité et d'effectivité, il apparaît utile d'achever cette première partie avec une synthèse du panel des sanctions possibles. Les Etats européens présentent, ainsi, des similitudes dans les sanctions prononcées (administratives et/ou juridictionnelles) que ces développements à venir entendent résumer afin de mieux préparer la dernière partie de ce rapport consacrée aux propositions d'évolutions des régimes de responsabilité des gestionnaires publics.

D – Synthèse des régimes de responsabilité au travers des sanctions prononcées à l'encontre des acteurs de l'exécution budgétaire

Mise en perspective :

Le champ des justiciables identifié, il convient de préciser l'étendue des sanctions susceptibles d'être prononcées par l'autorité en charge de la mise en cause de la responsabilité financière des gestionnaires publics.

Les précédents développements ont déjà mis en évidence le panel des sanctions prononcées en matière de responsabilité financière. Il s'agit ici d'opérer la synthèse de ces sanctions afin que le champ des possibles puisse être clairement identifié.

Ceci permet d'appréhender, sous un format différent, les précédentes analyses en mettant l'accent sur les principales modalités de sanction retenues par la plupart des pays européens.

Il a ainsi pu être établi que des sanctions de différentes natures pouvaient être prononcées, aux fins :

- de rembourser dans la caisse publique, le manque constaté (compensation du préjudice financier),
- de sanctionner l'auteur du dommage (financier ou autre), de la faute, du manquement (y compris les omissions et imprudences) commis,
- de suspendre le pouvoir de décision du gestionnaire,
- voire de lui supprimer ce pouvoir.

Dans ce cadre, et ainsi que les développements suivants le rappelleront, existe une certaine marge de manœuvre.

1) Réparation du dommage causé à la caisse publique

La responsabilité financière se caractérise par la réparation du dommage causé à la caisse publique. Le plus souvent, le gestionnaire public est donc condamné à rembourser cette dernière et à réparer le préjudice financier occasionné. Mais l'appréciation du dommage peut être plus largement entendue encore à l'exemple de l'**Italie** qui permet la réparation de l'atteinte à l'image.

A ce sujet, il convient de rappeler l'approche très délicate qui a été retenue par la Cour des comptes en France, de la notion de débet (responsabilité du comptable). Ce dernier doit correspondre au montant du préjudice financier constaté dans la caisse publique. Or certaines décisions du juge des comptes ont pu conduire à condamner des agents comptables, à rembourser les montants contestés en termes de régularité alors que manifestement, aucun manque n'était à constater dans la caisse publique.

Rappelons que la réforme de décembre 2011 entendait supprimer les débet sans préjudice. Or l'usage de la notion de préjudice financier ne l'a pas permis. La doctrine a pu regretter, en de nombreuses reprises, la résurgence de tels débet sans préjudice dans des cas où, manifestement, le préjudice financier apparaissait difficile à établir (Damarey S., Droit public financier, Précis Dalloz 2018 n° 1491, p. 892, n° 1494, p. 894 et n° 1507, p. 902).

Plus largement, l'analyse jurisprudentielle témoigne des nombreuses difficultés rencontrées pour identifier le préjudice financier, notion en fonction de laquelle le niveau de responsabilité du comptable public est déterminé.

Ceci amène à s'interroger sur le maintien en l'état du mécanisme de sanction prévu par la loi de décembre 2011.

L'analyse comparée réalisée dans le cadre de ce rapport a permis d'établir que plusieurs Etats ont retenu (selon des mécanismes juridictionnels ou non) un dispositif de réparation du dommage causé. Réparation parfois plafonnée dans son montant afin que la condamnation prononcée soit financièrement supportable.

Ces éléments seront repris dans les développements de ce rapport consacrés aux propositions formulées en vue d'une évolution de ce régime de responsabilité (en particulier proposition n° 2).

Au niveau européen, la possibilité de condamner à réparer le dommage causé à la caisse publique, est pratiquée par tous les ISC juridictionnels. Il convient toutefois de nuancer l'approche car, en effet, la réparation du dommage tient compte des circonstances. Ces dernières permettent de réduire d'autant le montant de la réparation prononcée.

Il ne s'agit donc pas nécessairement d'une réparation au sens strict du terme : le juge ayant un pouvoir d'appréciation lui permettant de moduler le montant prononcé.

Remarque : ce pouvoir de moduler le montant de la réparation n'existe pas en France où le préjudice financier constaté, conduit le juge des comptes à exiger le remboursement du manquant constaté (débet).

La réparation du dommage est également pratiquée par des pays dotés d'ISC non juridictionnels mais disposant d'un modèle parallèle – relevant le plus souvent d'un modèle de responsabilité administrative - de mise en cause de la responsabilité financière des gestionnaires publics. Dans ce cas également, la réparation peut être nuancée dans son montant en tenant compte des circonstances voire plafonnée dans les montants susceptibles d'être prononcés.

Plusieurs Etats pratiquent cette obligation de réparation sous un volet administratif. C'est le cas en **Finlande**, au **Luxembourg**, en **Pologne**, en **République Tchèque** ou encore en **Roumanie**.

Sous cet angle, les développements à venir synthétisent au moyen de tableaux et pour certains pays, des éléments détaillés dans la 1^{ère} partie de ce rapport. Ceci afin de cibler les essentiels de ces régimes de responsabilité financière et spécialement les sanctions sous forme de réparation susceptibles d'être prononcées.

Pour rappel :

| Autriche – voir p. 70 | |
|---|---|
| <i>Irrégularités sanctionnées</i> | <p>Responsabilité professionnelle à raison des préjudices causés aux institutions publiques.</p> <p>S'agissant de l'Agence de comptabilité, aucune indemnité ne peut être réclamée pour un acte qui repose sur une erreur excusable ou qui a été accompli sur instruction (ordre) d'un supérieur sauf si l'institution a suivi les instructions d'un supérieur manifestement incompetent ou a violé les règles du droit pénal.</p> |
| <i>Acteurs budgétaires concernés</i> | <p>Responsabilité des agents publics en cas de préjudice causé combinée à la responsabilité mise en place en matière d'exécution comptable.</p> <p>L'exécution comptable relève, en Autriche, de la compétence de l'agence centralisée de comptabilité (Buchhaltungsagentur des Bundes – BHAG) pour toutes les dépenses concernant le Parlement, les ministères, les chancelleries fédérales et présidentielles, les cours de justice et la Cour des comptes.</p> <p>Cette agence comptable est responsable devant le gouvernement fédéral des préjudices causés par ses organes ou employés.</p> <p>Le BHAG dispose lui-même de la possibilité de se retourner contre la personne qui a causé le préjudice dans un délai de six mois (art. 5, § 5, BHAG-G – Loi sur le budget fédéral 2013).</p> |
| <i>Sanctions prononcées</i> | <p>Responsabilité de tout fonctionnaire en cas de préjudice causé, tenu d'indemniser l'autorité budgétaire – responsabilité disciplinaire (Loi du budget fédéral 2013, § 83, 84 et 85, Bundeshaushaltsgesetz 2013, BHG 2013).</p> <p>Responsabilité de tout agent public, tenu des dommages matériels causés par un comportement coupable et illicite à la personne morale dont il relève – intervention d'un juge.</p> |

| Belgique – Voir p. 27 | |
|---|--|
| <i>Irrégularités sanctionnées</i> | Outre la responsabilité professionnelle de type hiérarchique, la Belgique applique un régime de responsabilité spécifique pour les agents comptables en cas de faute ou négligence grave ou bien de faute légère à caractère répétitif, ayant facilité ou permis la survenance du débet. |
| <i>Acteurs budgétaires concernés</i> | Il revient à la Cour des comptes belge d’engager la responsabilité supporté par l’ agent comptable. Cette responsabilité financière s’étend au comptable de fait (selon un schéma comparable à celui pratiqué en France). |
| <i>Sanctions prononcées</i> | Le comptable est sanctionné au moyen d’un débet , condamné à rembourser ce qu’il manque dans la caisse publique. Le juge a la possibilité de moduler à la baisse le montant du débet en tenant compte des circonstances. |

| Espagne – Voir p. 29 | |
|---|---|
| <i>Irrégularités sanctionnées</i> | En Espagne, la responsabilité financière est engagée en cas d’ actions ou négligences graves ayant causé un dommage aux fonds publics. Le gestionnaire public est tenu d’ indemniser le dommage causé. Il doit bien évidemment exister un lien de causalité entre le comportement du gestionnaire et le dommage constaté. Le gestionnaire doit avoir agi en ayant conscience que son comportement pouvait causer des dommages aux fonds publics placés sous sa responsabilité. La responsabilité du gestionnaire public peut être engagée pour non respect des critères de rationalité, d’économie et d’ efficacité qui doivent présider à la gestion de l’intérêt public. |
| <i>Acteurs budgétaires concernés</i> | Les différents acteurs de l’exécution budgétaire peuvent voir leur responsabilité engagée devant le Tribunal de Cuentas – y compris les ministres et les élus locaux. |
| <i>Sanctions prononcées</i> | Le responsable est tenu d’indemniser / de rembourser le montant des irrégularités constatées. La responsabilité des gestionnaires publics peut être principale ou subsidiaire. Dans ce dernier cas, cette responsabilité |

| | |
|--|---|
| | subsidaire ne sera activée qu'en cas de défaillance du responsable principal. |
|--|---|

Il est renvoyé aux développements des pages 29 et suivantes pour le détail de ces régimes de responsabilité et en particulier aux pages 31 et s. pour une analyse de la jurisprudence du Tribunal de Cuentas.

| | |
|---|--|
| Finlande – voir p. 72 | |
| <i>Irrégularités sanctionnées</i> | <p>L'usage inapproprié des fonds publics est sanctionné par le supérieur hiérarchique (si son montant est bénin) ou par le juge de droit commun (lorsque son montant est élevé, que les faits sont répétitifs ou en cas d'usage à des fins privées).</p> <p>Il revient à l'ISC non juridictionnel finlandais de s'assurer que l'institution a bien dénoncé à la police les faits qui devaient lui être signalés.</p> |
| <i>Acteurs budgétaires concernés</i> | <p>Responsabilité des comptables et plus largement de tous les gestionnaires publics (à l'exception des ministres). Responsabilité financière supportée devant le supérieur hiérarchique voire devant le juge de droit commun.</p> <p>Pour les ministres, leur responsabilité est politique: soit immédiate par démission spontanée), soit engagée devant une commission spéciale du Parlement qui siège pour juger les faits qui lui sont soumis.</p> |
| <i>Sanctions prononcées</i> | <p>A l'égard du comptable, la sanction dépend de la gravité de l'irrégularité reprochée.</p> <p>Si le montant est bénin, il encourt un avertissement voire une amende.</p> <p>Si le montant est élevé, en cas de répétition des faits ou d'usage à des fins privées, le supérieur hiérarchique doit prévenir la police. C'est le juge de droit commun qui va alors sanctionner l'agent comptable. Il peut être condamné au remboursement les sommes dues, à payer une amende, il peut également être condamné à une peine de prison et peut faire l'objet d'un renvoi.</p> <p>En fonction de la gravité de la faute, l'autorité hiérarchique peut également être sanctionnée.</p> |

| Italie – voir p. 39 | |
|--------------------------------------|--|
| Irrégularités sanctionnées | <p>La responsabilité engagée devant la Corte dei Conti suppose une gravité dans les faits – par action ou omission commise intentionnellement ou par négligence.</p> <p>Faits qui occasionnent un dommage à l'administration, y compris moral comme l'atteinte à l'image de cette dernière.</p> <p>Peuvent également être condamnés, ceux qui ont omis de dénoncer des faits susceptibles d'entraîner cette responsabilité.</p> |
| Acteurs budgétaires concernés | <p>Les différents acteurs de l'exécution budgétaire, en charge de recevoir, de payer, de conserver et de manipuler les deniers publics, sont responsables devant le juge des comptes (Corte dei Conti) – y compris les ministres et les élus locaux.</p> |
| Sanctions prononcées | <p>Il revient au juge des comptes de déterminer le montant de la réparation qui peut atteindre le montant de la valeur perdue – et doit être fixée en fonction des circonstances (le défaut d'organisation du service, la difficulté d'application ou d'interprétation des lois ou règlements...).</p> <p>La répartition du dommage s'opère entre les différents protagonistes, après évaluation des responsabilités individuelles. Ceci implique une condamnation individuelle de chacun, en fonction de leur rôle respectif.</p> |

Il est renvoyé aux développements des pages 39 et suivantes pour le détail de ces régimes de responsabilité et en particulier aux pages 41 et s. pour une analyse de la jurisprudence de la Corte dei Conti.

| Luxembourg – voir p. 74 | |
|--------------------------------------|--|
| Irrégularités sanctionnées | <p>Les agents comptables sont responsables de la gestion et de la bonne garde des fonds. Plus particulièrement, ils sont responsables en cas de non recouvrement de recettes ou lorsque des recettes sont devenues irrécouvrables par leur négligence ou par leur faute.</p> <p>Les ordonnateurs sont responsables des dépenses mandatées en violation des lois et règlements, également lorsque des recettes n'ont pu être recouvrées par leur faute.</p> |
| Acteurs budgétaires concernés | <p>Les ordonnateurs et agents comptables peuvent être forcés de rétablir la caisse publique.</p> |

| | |
|-----------------------------|---|
| | <p>Le ministre de l'intérieur peut ainsi forcer le comptable à rétablir la caisse publique. Sa décision peut être contestée devant le tribunal administratif.</p> <p>S'agissant de l'ordonnateur, une action en recouvrement peut être portée par le ministre de l'intérieur devant le tribunal compétent. Selon ce schéma, la responsabilité du bourgmestre et des échevins (membres de l'administration des communes) peut être engagée. C'est également le cas des ministres.</p> |
| Sanctions prononcées | <p>Les acteurs budgétaires dont la responsabilité financière est engagée sont tenus de rétablir la caisse publique – ce qui laisse supposer une réparation du dommage causé.</p> |

| | |
|--------------------------------------|---|
| Pologne – voir p. 76 | |
| Irrégularités sanctionnées | <p>La Pologne a mis en place un dispositif de sanctions en cas de non-respect de la discipline des finances publiques et, en particulier, en cas d'irrégularités survenues à l'occasion de l'utilisation des ressources publiques.</p> |
| Acteurs budgétaires concernés | <p>Sont concernés, les acteurs de l'exécution budgétaire, tous les agents qui ont en charge l'emploi des ressources publiques.</p> |
| Sanctions prononcées | <p>La sanction peut aller du blâme à l'interdiction d'exercer les fonctions liées à la gestion des moyens publics en passant par une peine pécuniaire pouvant atteindre trois mois de salaire du concerné.</p> <p>La sanction prononcée tient compte de la gravité de la violation de la discipline des finances publiques et de l'importance de la faute commise. Sont pris en compte le comportement, les qualités et conditions personnelles de la personne responsable, son expérience professionnelle.</p> |

| Portugal – voir p. 49 | |
|---|--|
| <i>Irrégularités sanctionnées</i> | <p>Les acteurs de l'exécution budgétaire doivent répondre de l'illégalité et de l'irrégularité des recettes et dépenses publiques. Ils sont également tenus à une gestion financière saine. Les faits reprochés doivent présenter un degré de gravité suffisant.</p> |
| <i>Acteurs budgétaires concernés</i> | <p>Les différents acteurs de l'exécution budgétaire peuvent voir leur responsabilité financière engagée par le Tribunal de Contas, y compris les ministres et les élus locaux. Ce tribunal intervient à l'égard de tous ceux qui gèrent des fonds publics indépendamment de la nature de l'entité à laquelle ils appartiennent.</p> <p>La responsabilité peut être directe ou subsidaire, cette dernière ne devenant effective que si la responsabilité directe (ou principale) n'a pas pu être mise en œuvre (problème d'insolvabilité par exemple).</p> <p>La responsabilité peut également être solidaire entre les personnes responsables des actions. Dans ce cas, le paiement de l'intégralité du montant à rembourser peut être demandé à l'un d'eux.</p> |
| <i>Sanctions prononcées</i> | <p>La responsabilité financière de ces acteurs peut conduire à une double condamnation :</p> <ul style="list-style-type: none"> - volet réparation : le responsable est tenu de réparer le dommage causé à la caisse publique, réparation dont le montant correspond au dommage constaté ; - volet sanction : le responsable est condamné au moyen d'une amende dont le montant est déterminé par le juge (nature de l'infraction commise, intentionnelle, négligence...). |

Il est renvoyé aux développements des pages 49 et suivantes pour le détail de ces régimes de responsabilité et en particulier aux pages 51 et s. pour une analyse de la jurisprudence du Tribunal de Contas, jurisprudence qui permet de distinguer l'approche en deux temps : réparation et sanction.

| République Tchèque – voir p. 78 | |
|---|---|
| <p>Irrégularités sanctionnées</p> | <p>Sont concernés les négligences et dommages causés intentionnellement.</p> <p><i>Remarque : la notion de gravité n'apparaît pas en tant que telle mais la nature des manquements qu'il est possible de sanctionner, laisse supposer un certain degré de gravité dans les négligences et dommages reprochés.</i></p> |
| <p>Acteurs budgétaires concernés</p> | <p>Les différents acteurs de l'exécution budgétaire (ordonnateur, gestionnaire du budget, comptable) peuvent voir leur responsabilité engagée à raison de l'emploi des fonds publics. Y compris les ministres et élus locaux.</p> <p>L'ordonnateur est plus particulièrement responsable de la conformité de l'opération avec la législation applicable et de garantir efficacité, économie et efficacité dans l'usage de ces fonds.</p> |
| <p>Sanctions prononcées</p> | <p>Tout salarié a l'obligation d'indemniser son employeur des dommages qu'il a causés.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lorsque le dommage résulte de négligence, l'indemnisation ne doit pas dépasser quatre fois et demi le salaire mensuel moyen du concerné ; - Lorsque le dommage a été causé intentionnellement, l'employé peut être tenu de rembourser à hauteur des dommages réels ; - Lorsque le dommage résulte d'un manquement à l'obligation de prévenir la survenance d'un préjudice, le montant de l'indemnisation est limité à trois fois le salaire mensuel moyen du concerné. <p><i>Remarque : la réparation du dommage est limitée dans son montant en fonction d'un plafond déterminé par rapport au salaire moyen mensuel du concerné.</i></p> |

| Roumanie – voir p. 79 | |
|---|--|
| <i>Irrégularités sanctionnées</i> | En Roumanie, les acteurs de l'exécution budgétaire sont responsables en cas de préjudice, irrégularités et autres illégalités constatés dans le processus financier. Ces acteurs doivent veiller au respect des normes et règles de procédure, ils doivent également respecter des critères d'efficacité et d'économie . Dans ce cadre, leur responsabilité peut être engagée au travers de sanctions disciplinaires, civiles ou pénales. |
| <i>Acteurs budgétaires concernés</i> | Les acteurs de l'exécution budgétaire que sont les ordonnateurs et les comptables sont responsables en cas d'irrégularités dans l'emploi des fonds publics. |
| <i>Sanctions prononcées</i> | Le comptable est tenu de rembourser le préjudice constaté sur les fonds publics (art. 500, point 1, Loi 57/2019). La sanction prononcée peut toutefois tenir compte de la nature et de la gravité des fautes commises. Il en va de même pour l'ordonnateur (art. 22 et 72, Loi 500/2002). |

Ces rappels, basés sur les analyses opérées dans le cadre de la première partie de ce rapport, entendent résumer les essentiels des régimes de responsabilité financière – ou équivalents.

Ces tableaux ne reprennent pas la totalité des pays étudiés dans cette première partie mais ont ciblé certains d'entre eux en raison de certaines de leurs particularités. Ceci afin d'obtenir un panorama le plus global possible permettant d'identifier les acteurs, les sanctions et les irrégularités reprochées.

Parmi ces essentiels, nous souhaitons attirer l'attention sur :

- l'éventail des sanctions qui peuvent être prononcées – qui ne se limitent pas aux aspects financiers ;
- les acteurs concernés qui peuvent inclure la totalité de ceux qui sont en charge de la chaîne d'exécution budgétaire – y compris donc les élus locaux et les ministres pour certains de ces schémas ;
- la gravité des faits reprochés – qui semble constituer une constante parmi les modèles étudiés. Avec une sanction proportionnée à la gravité des manquements reprochés.

2) Condamnation à amende

Dans les sanctions prononcées, l'alternative peut consister dans le prononcé d'une amende. Dans ce cas, il n'est pas question d'une réparation au sens strict du terme, uniquement d'une condamnation pécuniaire dont le montant apparaît déconnecté du montant du préjudice financier subi.

Les développements précédents ont permis d'établir que certains Etats ayant mis en place un système de réparation, limitent toutefois dans leurs montants, les sanctions financières susceptibles d'être prononcées. Sous cet angle, ces pays auraient pu être présentés dans le cadre du présent paragraphe consacré à la condamnation à amende. De même, certains pays ont fait le choix de doubler leur système de réparation avec la possibilité de prononcer une amende (**Portugal**). Les présents développements doivent donc pour certains pays, être combinés avec le paragraphe précédent.

A ce stade, le choix a été fait de cibler, par préférence, la nature de la condamnation prononcée, dès lors qu'elle est présentée comme une sanction et non une réparation. Ceci explique que des pays tels la **République Tchèque** ont été répertoriés comme pratiquant un régime de responsabilité par réparation.

Selon un schéma spécifique, certains Etats ont mis en place un dispositif de sanction pécuniaire afin d'obtenir que cessent les irrégularités constatées. C'est le cas en **Bulgarie** où il revient à l'ISC non juridictionnel d'orienter les institutions contrôlées, sur les suites à donner aux observations que l'ISC a pu formuler. En effet, les audits menés peuvent conduire à détecter des irrégularités auxquelles il convient de mettre un terme. Si aucune suite n'est donnée ou si ces suites apparaissent insuffisantes, une amende peut être prononcée. Un dispositif qui permet de forcer l'institution à réagir.

C'est un schéma similaire qui est appliqué en **Slovaquie** ainsi qu'en **Croatie**. Pour cette dernière, les responsables sont tenus d'établir un plan de mise en œuvre des recommandations selon une procédure bien formalisée et qui peut conduire, si ce plan n'est pas appliqué, au prononcé d'une amende.

En **Slovénie**, l'utilisateur des fonds publics dont les irrégularités ou les inefficacités ont été révélées par le rapport du Racunsko Sodišce, est tenu d'agir pour y remédier et de prendre des mesures correctives. Là également, une amende peut être prononcée pour sanctionner l'inaction du gestionnaire public.

Au **Danemark**, un dispositif de dommages-intérêts est enclenché en cas de dommages causés dans l'emploi des fonds publics. En particulier, les membres du conseil municipal alors qu'ils se rendent coupables de négligence grave dans l'emploi de ces fonds.

Enfin, on peut également rappeler le dispositif de **Estonie** qui prévoit, au travers des accords employeurs/employés, la possibilité d'engager la responsabilité de ces derniers dès lors que leur action a causé un dommage à l'institution dont ils relèvent. Les modalités de mise en œuvre de cette responsabilité sont fixées par le contrat de travail lequel comprend la possibilité de prononcer une amende.

*

**

Au-delà des frontières européennes :

Le Tribunal superior de Cuentas (TSC) du **Honduras** est chargé de garantir l'utilisation efficace des actifs et des ressources de l'Etat. Il peut prononcer des amendes en l'absence de réalisation des actions visant à remédier aux irrégularités constatées. De même si la personne a facilité ou permis, par action ou omission, la fraude réalisée au détriment de l'entité publique. Cette responsabilité peut également être engagée en cas d'usage improprie des biens de l'Etat et d'absence de remboursement des sommes qui n'ont pas été utilisées pour la destination autorisée (Loi organique relative au TSC, art. 100).

*

**

Réparation ou amende ; réparation et/ou amende... l'étude des modèles de responsabilité financière dévoile ainsi plusieurs options possibles qui peuvent gagner en complexité. Si pour l'essentiel, les modèles épousent l'une ou l'autre des sanctions (amende ou réparation), certains adoptent des variantes associant les deux. C'est le cas au **Portugal** où le Tribunal de Contas peut, tout à la fois, exiger le remboursement du manquant constaté dans la caisse publique et infliger une amende.

En **France**, la sanction dépend de la notion de préjudice financier. La réforme de 2011 (jugement des comptes) a ainsi entendu distinguer la condamnation au remboursement des sommes concernées (débet) de celle conduisant à ce qu'une « somme » qualifiée de « non rémissible », soit prononcée. La sanction dépend des conséquences du manquement reproché au comptable.

Si le manquement n'a pas causé de préjudice financier, le comptable sera tenu de payer une « somme » dont le montant, fixé par le juge des comptes, ne peut pas dépasser 1,5 millièmes du cautionnement de son poste comptable. Si elle n'en emprunte pas le nom, cette somme doit être considérée comme une amende (Doctrine en ce sens : Damarey S. AJDA 2014. 2405 ; GFP 2013 n° 7, p. 38, Saïdj Luc, Particularités de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables des collectivités locales, GFP 2014 n° 7/8 p. 45. Egalement Girardi J.-L., Le régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics après « LA » réforme, GFP 2012 n° 11, p. 38. Michaut C. et Sitbon P., Chronique de jurisprudence de la Cour des comptes et de la Cour de discipline budgétaire et financière, AJDA 2013. 684. Voir dernièrement, les conclusions du rapporteur public Louis Dutheillet de Lamothe sous CE 6 décembre 2019, Oniam, qui évoque « une amende qui ne dit pas son nom », BJCL n° 12/19, p. 873).

En revanche, si le manquement a causé un préjudice financier, l'agent comptable est tenu de rembourser le manque constaté dans la caisse publique. Il est alors mis en débet.

Devant la CDBF, c'est également une amende qui est prononcée à l'encontre du gestionnaire public – dont le montant maximum peut atteindre le traitement annuel brut perçu par celui à qui les reproches sont formulés (voire le double de ce traitement pour certaines des infractions reprochées).

3) Autres sanctions prononcées

Si en matière de responsabilité financière, les sanctions essentiellement prononcées peuvent se résumer en remboursement des sommes manquantes dans la caisse publique et amendes, d'autres sanctions peuvent également être envisagées à l'égard de ceux qui sont en charge de l'emploi des fonds publics. Ces sanctions peuvent alors se cumuler avec les sanctions financières ou être employées en l'absence de ces dernières, en fonction de la gravité des faits reprochés.

La première partie de ce rapport a mis en évidence que l'institut présenté, dans le cadre de l'Intosaï, comme ISC par le pays concerné devait conduire à élargir l'étude afin de vérifier que les compétences en matière de contrôle de l'emploi des fonds publics, n'ont pas été confiées à une autre instance. C'est donc largement entendue que la sanction est envisagée dans le cadre de ces développements, indépendamment de l'entité à l'origine de la sanction prononcée. Les développements de la première partie de ce rapport ont permis d'identifier les essentiels de ces mécanismes de responsabilité et des sanctions susceptibles d'être prononcées en tenant compte de la nature de celui qui en est à l'origine (supérieur hiérarchique, autorité juridictionnelle).

Une vision qui peut être élargie encore pour tenir compte de l'ensemble des dispositifs de responsabilité, y compris politique avec dans ce cas, la démission comme sanction.

Globalement entendue, ces sanctions relèvent d'un panel largement partagé où les dispositifs de responsabilité de type disciplinaire sont amplement repris : blâme et avertissement, suspension, mutation, licenciement... constituent l'essentiel des réponses apportées en complément ou avant que ne soient prononcées une sanction pécuniaire (remboursement ou amende).

Ainsi en **Finlande**, au remboursement des sommes et aux possibilités d'amendes, peuvent s'ajouter des décisions de licenciement voire des peines de prison. C'est également le cas en **Norvège** où l'éventail des sanctions disciplinaires s'applique avec des possibilités de mutation et de licenciement.

De même, en **Pologne**, plusieurs peines, graduées, peuvent être prononcées en tenant compte de la gravité de la violation des règles financières. La sanction peut varier de l'avertissement et du blâme jusqu'à l'interdiction d'exercice des fonctions liées à la gestion des fonds publics, en passant par une sanction pécuniaire¹⁹¹.

Les développements de la première partie de ce rapport ont largement relayé ces possibilités pour qu'il ne soit pas nécessaire, à ce stade, d'y revenir en détail – autrement que pour rappeler ces possibilités.

La curiosité peut néanmoins conduire à évoquer le cas de la **Biélorussie** où le State control committee est chargé d'exercer un contrôle sur l'utilisation efficace et rationnelle des fonds budgétaires et des biens de l'Etat (Law 1^{er} juillet 2010 n° 142-3 on the committee of state control of the republic of Belarus, art. 7). Il peut obliger les organes de l'Etat à rembourser au budget, les fonds utilisés à d'autres fins que ceux prévus ou utilisés en

¹⁹¹ Wojciech Robaczynski, La responsabilité pour le non-respect de la discipline des finances publiques en droit polonais, in La responsabilité des autorités publiques en Europe, Points de vue comparés de droit français, polonais et européen, Les Actes de la Revue du Droit de l'Union européenne, Ed. C. Juglar, mai 2019, p. 226.

violation de la loi. Il peut également ordonner la suspension des opérations sur les comptes courants pour assurer le recouvrement des amendes infligées par la commission de contrôle de l'Etat.

L'attention peut également être portée sur ces pays au sein desquels l'ISC a la possibilité d'engager les procédures disciplinaires, pénales ou encore administratives en lien avec les faits découverts à l'occasion de leurs contrôles.

Ainsi en **Hongrie**, le State audit office (Allami Szamevoszek) peut engager des procédures de recours judiciaires (Legislation Act LXVI of 2011 of the State audit office du 1^{er} juillet 2013, art. 23). De même, si l'audit révèle une utilisation inappropriée, inutile ou un dommage causé par l'entité auditée en violation grave des règles relatives à la gestion du fonds, le Président de l'Office peut, afin de prévenir ou limiter les dommages, demander à l'autorité ou l'organisation compétente le gels des fonds (à l'exception du versement des salaires), une ordonnance de mesure de précaution concernant les éléments d'actifs qualifiés de biens publics et détenus ou gérés par l'entité auditée (art. 31). De même, à la suite du rapport d'audit, si le Président de l'Office estime que les mesures prises sont insuffisantes pour remédier aux problèmes constatés, il peut engager une procédure pénale ou disciplinaire contre le responsable de l'entité contrôlée (art. 33).

C'est également le cas au **Monténégro** où le State audit institution engage des poursuites pénales si, au cours de la procédure d'audit, elle soupçonne qu'un acte criminel a été commis (Law of state audit institution de 2004, art. 23).

Sous un registre différent, la Curtea de conturi en **Roumanie**¹⁹² a la possibilité de demander la suspension de mesures contrevenant aux réglementations applicables dans les domaines financier, comptable et fiscal. Elle peut également bloquer le budget ou les fonds, chaque fois qu'il est constaté qu'ils ont été utilisés illégalement ou de manière inefficace (Loi n° 94 du 3 septembre 1992 relative à l'organisation de la Cour des comptes, JO 29 avril 2009, art. 43). Elle peut demander aux instances compétentes, la suspension administrative des personnes accusées d'actes ayant entraîné des dommages matériels ou des infractions graves (art. 45). Précisons que le fait de ne pas donner suite aux mesures arrêtées par la Cour des comptes, constitue un délit puni d'un emprisonnement de 6 mois à 3 ans (art. 44).

Hors Europe, quelques pays peuvent également retenir l'attention :

En **Argentine**, le Tribunal de cuentas peut attirer l'attention avant d'avertir, de condamner au paiement de frais pécuniaires jusqu'à concurrence d'un montant égal aux valeurs soumises au procès, au paiement d'une amende et peut prononcer l'invalidité pour l'exercice des fonctions provinciales ou municipales pour une période pouvant atteindre 5 ans (Loi organique n° 10-869 du 27 décembre 1989).

Au **Brésil**, le Tribunal de contas peut réclamer le versement du manquant constaté, prononcer une amende, réclamer la destitution provisoire (Loi organique n° 8443/92, sur le Tribunal de contas, art. 19, 57 et 58). Le Tribunal peut également décider de déchoir le responsable de ses fonctions (Loi organique, art. 60).

¹⁹² La Roumanie est passée d'un système juridictionnel à un système non juridictionnel en 2003 en transformant sa Cour des comptes en organisme d'audit.

En **Equateur**, la Contraloria general del estado, chargée du contrôle des ressources publiques afin de préserver leur utilisation, peut prononcer des amendes dont le montant peut atteindre 20 fois la rémunération de base du concerné et prononcer le licenciement. Ses décisions peuvent être contestées devant les tribunaux contentieux administratifs (Loi organique sur le contrôle général de l'Etat du 12 juin 2002, art. 46). Le bureau du contrôleur général est habilité à émettre des titres de crédits et à recouvrer les obligations résultant des sanctions prononcées (art. 57).

Précisons que la Contraloria general del estado perçoit 10 % du montant recouvré (Loi sur la rationalisation de l'impôt, art. 36).

Précisons également que l'Equateur s'est engagé, en février 2019, dans un projet de création d'un Tribunal de cuentas avec l'idée de lui confier les compétences de la Contraloria general.

*

**

Ces différents éléments rassemblés permettent de percevoir la panoplie à disposition des autorités concernées afin de sanctionner les emplois inappropriés de fonds publics.

Il apparaît, en effet, indispensable que la sanction soit proportionnée aux manquements reprochés – et ce quelle que soit l'autorité amenée à prononcer ces sanctions.

C'est probablement un reproche à formuler à l'encontre du modèle français de mise en cause de la responsabilité des gestionnaires publics alors que la sanction pécuniaire (débet ou amende devant le juge des comptes ; amende devant la CDBF) constitue la seule réponse que le juge financier peut apporter dans le cadre des décisions qu'il rend.

Autre particularité française sur laquelle il convient de se pencher : la possibilité d'obtenir du ministre chargé du budget, la remise gracieuse du débet prononcé par le juge des comptes. Autrement présentée, la possibilité d'obtenir d'une autorité administrative que la décision prise par un juge, soit écartée. Un dispositif qui n'a pas de comparaison en Europe. L'absence de toute comparaison possible ne doit toutefois pas nous conduire à éluder l'étude de ce pan de la responsabilité des comptables publics telle qu'elle est pratiquée en France et alors qu'il peut conduire à ce que la sanction prononcée, soit purement et simplement éludée.

4) Pouvoir de remise gracieuse du ministre

En Europe, seule la France dispose d'un modèle au sein duquel une décision rendue par un juge (débet) peut être remise en cause par une décision ministérielle.

Ce modèle, résurgence régulièrement dénoncée de la théorie du ministre-juge, ne peut être considéré comme normal dans un Etat de droit. Encore moins, lorsque la pratique de la remise gracieuse conduit à remettre en cause de manière trop systématique les décisions rendues par le juge des comptes.

Il n'apparaît pas anodin d'insister sur le fait qu'en Europe, cette possibilité de remettre en cause une décision de justice, n'existe qu'en France.

Pour trouver un modèle équivalent, il faut sortir des frontières européennes et atterrir en Afrique. C'est, en effet, en **Mauritanie** que l'on retrouve un dispositif comparable.

Même pour des Etats disposant d'un modèle de jugement proche du modèle français, le mimétisme n'a pas nécessairement conduit à en épouser toutes les formes. Ainsi en **Tunisie**, aucun pouvoir de remise gracieuse n'a été reconnu aux ministres.

Dans d'autres Etats, la possibilité de remettre en cause la décision prise par le juge des comptes, relève de la grâce présidentielle et non du ministre. C'est le cas au **Cameroun**, au **Sénégal** ou encore en **République démocratique du Congo**.

Ce constat et l'usage conséquent qu'en avait le ministre chargé du budget (voir encadré ci-dessous), ont conduit à le remettre en cause de manière partielle avec la réforme de 2011. En effet, depuis cette loi de décembre 2011, la remise gracieuse ne peut plus être pratiquée en matière de « somme non rémissible » et a été limitée, dans son emploi, en cas de débet :

- la remise totale du débet n'est possible qu'en cas de décès du comptable ou lorsque ce dernier a respecté les règles du contrôle sélectif de la dépense (contrôle hiérarchisé de la dépense) ;
- dans les autres cas, la remise gracieuse ne peut être que partielle : 3 millièmes du cautionnement du poste comptable doivent être laissés à la charge du comptable

Pratique de la remise gracieuse avant la réforme de 2011

En théorie, l'usage par un ministre d'un pouvoir de remise gracieuse pour remettre en cause une décision de justiciable, est difficilement acceptable.

En pratique, l'usage qu'en a fait le ministre chargé des finances/des comptes publics, a accentué l'intolérance développée à son égard. En effet, les chiffres ont mis en évidence que les décisions du juge des comptes étaient remises en cause, dans 99 % des cas.

Autant dire que lorsque l'autorité de la chose jugée est ainsi remise en cause par une simple décision administrative, c'est l'office même du juge qui est remis en question.

C'est pour y mettre un terme que le législateur a fait le choix, en 2011, de revoir ce dispositif.

Précisons qu'un amendement déposé en 2010 avait proposé de supprimer, purement et simplement, ce pouvoir de remise gracieuse.

Bercy a finalement su « négocier » cet amendement pour éviter une suppression de ce pouvoir et prévoir un aménagement conduisant à en restreindre l'usage aux seuls débetés prononcés.

La question se pose des incidences de la réforme de 2011 sur l'usage qu'a fait, depuis, le ministre de ce pouvoir de remise gracieuse.

Les chiffres à disposition permettent d'avancer quelques éléments.

En provenance de la Cour des comptes, ses rapports annuels font état d'une statistique partielle sur le sujet. Ainsi, dans son rapport 2019, la Cour des comptes relève que les cas de remise gracieuse totale sont devenus très minoritaires, concernant moins de 7 % des dossiers en 2018 dont plus des deux tiers ont profité aux ayants-droits de comptables décédés. Ces chiffres ne nous renseignent que peu sur les montants concernés et sur les remises partielles, autrement qu'au travers d'exemples. La Cour des comptes nous cite ce cas exceptionnel d'un laissé à charge de 13 000 euros et un autre pour un montant de 47 000 euros concernant un comptable principal de l'Etat mis en débet à hauteur de 9 M€ (Comptes, RPA 2019, L'organisation et les missions, p. 34).

L'approche est la même dans ses précédents rapports avec des statistiques semblables : moins de 7 % de remise totale en 2016 et 2017 dont 70 % ont profité aux ayants-droits, avec les mêmes illustrations que celles reprises dans le rapport 2019. S'y ajoute le chiffre de 17 % de débetés payés en totalité soit parce que l'agent comptable n'a pas demandé de remise gracieuse, soit parce qu'elle a été refusée par le ministre (RPA 2018, p. 36)¹⁹³.

En provenance de Bercy, les chiffres communiqués appellent une certaine prudence dans l'usage et l'interprétation. En effet, il n'est pas possible de mettre en correspondance les chiffres annuels en raison de décalage, parfois à constater, entre la date de mise en débet et le prononcé, éventuel, de la remise gracieuse.

Sous cette réserve, l'analyse révèle toutefois des éléments intéressants permettant d'apprécier les effets de la réforme initiée en 2011.

Selon l'analyse opérée par Bercy, la réforme de 2011 a eu, une incidence sur le pouvoir de remise gracieuse au constat d'une augmentation du montant des laissés à charge (hypothèse des remises gracieuses partielles). Selon les chiffres fournis, le laissé à charge a été multiplié par 4 depuis 2015 concernant la Cour des comptes ; par 2, sur la même période, concernant les chambres régionales et territoriales des comptes.

Le bilan semblerait donc positif, sous une première approche.

¹⁹³ Le dernier rapport de la Cour des comptes (février 2020) ne permet pas d'actualiser ces informations. En effet, la Cour des comptes a fait le choix d'une présentation plus « grand public » de son activité par rapport aux années précédentes. Conséquences : certaines informations ont disparu, d'autres ont perdu en précisions. C'est regrettable.

Le propos doit toutefois être fortement tempéré. Sous deux angles :

1) le premier au travers de l'analyse du montant des remises gracieuses accordées par le ministre, comparé aux montants dont il est demandé remise gracieuse. Il faut alors relever que les montants dont le ministre accorde remise gracieuse sont conséquents.

L'analyse portée sur les seuls débits prononcés par la Cour des comptes (hors EPN) l'illustre :

| Intervention de Bercy - Montant en millions d'euros | | | | |
|--|--|---------------------------------------|------------------------|---------------------------------|
| | Montant des débits dont il est demandé remise gracieuse | Montant de la remise gracieuse | Laissé à charge | Taux de remise gracieuse |
| 2009 | 1 569 945,94 | 1 336 770,41 | 233 175,53 | 85,15 % |
| 2010 | 3 564 771,07 | 3 269 144,71 | 295 626,36 | 91,07 % |
| 2011 | 6 611 289,44 | 6 473 142,79 | 138 146,65 | 97,91 % |
| 2012 | 7 546 440,66 | 7 515 620,65 | 30 820 | 99,59 % |
| 2013 | 32 429 292,50 | 32 397 177,10 | 32 115,40 | 99,90 % |
| 2014 | 93 669 913,59 | 93 641 493,59 | 28 420 | 99,97 % |
| 2015 | 20 916 347,47 | 20 810 849,66 | 105 497,81 | 99,49 % |
| 2016 | 61 510 816,86 | 61 264 692,07 | 246 124,79 | 99,60 % |
| 2017 | 14 200 005,69 | 14 079 245,11 | 120 760,58 | 99,15 % |
| 2018 | 25 394 355,63 | 25 317 199,63 | 77 156 | 99,70 % |
| Total - Période 2013-2018 | 248 120 731,74 | 247 510 657,16 | | 99,75 % |

Et le constat est le même à l'analyse des débits prononcés à l'encontre des EPN et par les chambres régionales et territoriales des comptes – avec des taux oscillant sur la période 2013-2018 entre 94,88 (CRTC – 2017) et 99,87 % (EPN – 2013).

Assurément, certains de ces chiffres doivent être relativisés alors que le laissé à charge peut traduire un refus de remise gracieuse, refus qui est systématique en matière de gestion de fait ou de détournement de fonds. Ce fut le cas en 2016 où un refus de remise gracieuse a été prononcé à propos d'un montant de 69 517,75 € (détournement de fonds).

Cette analyse souffre également d'un biais évident. Ne sont appréciés que les débits dont il est demandé remise gracieuse, laissant de côté le total des débits prononcé par le juge des comptes – ce qui amènerait nécessairement, à améliorer d'autant le pourcentage de remise en cause des décisions rendues par la Cour des comptes.

Malheureusement et comme l'indique Bercy dans son commentaire accompagnant la production de ces chiffres, l'analyse annuelle est nécessairement biaisée par l'absence de mise en relation des débits prononcés par le juge des comptes et remises accordées.

Il est toutefois possible de « travailler » ces chiffres sur un moyen terme afin d'évaluer, de manière certes très approximative, mais d'évaluer quand même, le taux de remise gracieuse rapporté au montant total des débits prononcées. C'est le second angle proposé.

2) le second angle doit conduire à apprécier sur la période 2013 à 2018, le montant des débet prononcés par la Cour des comptes et à relever, sur la même période, le montant des remises gracieuses prononcées.

Ceci permet d'avoir un visuel imparfait mais néanmoins illustratif de ce que peut encore représenter la remise gracieuse depuis la mise en place du nouveau régime de responsabilité des comptables publics.

Un travail nécessaire si l'on veut avoir une vision plus précise de la pratique des remises gracieuses par Bercy. Sur la période donnée, la Cour des comptes a prononcé un total de 337 884 861 euros de débet ; sur la même période, Bercy a été saisi de demandes de remise gracieuse concernant 248 120 731,74 euros de débet et a prononcé 247 510 657,16 euros de remise gracieuse.

Le total de la période, énoncé dans le précédent tableau, a permis d'établir un taux de 99,75 % de remise gracieuse (comparaison basée sur les seuls débet dont il a été demandé remise gracieuse) ; ce taux passe à 73,25 % si on opère une comparaison entre le montant total des débet prononcés par la Cour des comptes sur cette période et le montant des remises gracieuses accordées.

L'amélioration est significative. Mais il n'en demeure pas moins que, sous une analyse littérale, cela signifie quand même que les deux tiers des débet prononcés par le juge des comptes sont remis en cause par l'autorité ministérielle.

Sans être aux niveaux établis dans le précédent tableau, ce pourcentage est suffisamment significatif pour s'interroger, comme ce fut le cas à l'occasion de la réforme de 2009, sur le maintien de ce pouvoir de remise gracieuse.

*

**

- **Conclusion**

Cette synthèse des dispositifs de sanctions appliqués aux gestionnaires publics achève l'étude comparée des mécanismes de mise en jeu de la responsabilité des acteurs de l'exécution budgétaire en matière d'emploi des fonds publics.

Les conclusions intermédiaires de cette partie ont permis de distinguer des essentiels :

- la nécessité d'un mécanisme de mise en jeu de la responsabilité financière des acteurs de cette exécution budgétaire ;
- des mécanismes différenciés de mise en jeu de cette responsabilité avec un objectif commun de préservation des fonds publics ;
- l'importance d'un panel de sanctions susceptibles d'être prononcées et qui ne se limitent pas à des sanctions financières ;
- l'intérêt de rechercher la responsabilité de tous les acteurs de l'exécution budgétaire afin de préciser les responsabilités de chacun ;
- la singularité du modèle français avec un juge financier qui peine à remplir son office...

Des essentiels qui ne doivent pas faire oublier :

- les difficultés d'une analyse comparée alors que les systèmes politiques, juridiques diffèrent parfois de manière significative ;
- le décalage à constater entre les mécanismes de responsabilité mis en place et leur effectivité. Pour de nombreux pays, il n'a pas été possible de préciser à quel niveau ces mécanismes étaient employés – pour nombre d'entre eux, ils s'avèrent sous-utilisés voire inutilisés. Si cela doit conduire à relativiser les apports à en retirer, ces exemples illustrent toutefois des manières d'imaginer ces régimes de responsabilité dont il est possible de s'inspirer – en théorie.

Ces différents éléments rassemblés nous acheminent vers des propositions d'évolutions des régimes de responsabilité susceptibles d'être appliqués aux acteurs de l'exécution budgétaire. Ainsi que le souhaitait les commanditaires de cette mission, l'analyse comparée basée, essentiellement sur les modèles européens de mise en jeu de cette responsabilité, nous amène à formuler des propositions en vue d' « une réforme du régime de responsabilité financière publique française » (voir p. 4).

- II – Propositions d'évolutions des régimes de responsabilité pour la France

A l'issue de ces travaux, plusieurs pistes s'offrent afin d'améliorer les régimes de responsabilité des gestionnaires publics en France.

Une idée maîtresse doit toutefois être conservée à l'esprit : la **responsabilité de chacun** des protagonistes doit être **identifiée/identifiable avec certitude** et en fonction de la **gravité des faits reprochés**.

Il ne saurait être question de paralyser l'action publique par la crainte d'une sanction qui pourrait apparaître systématique. La nuance doit être apportée dans l'analyse des manquements reprochés et doit conduire à ne sanctionner que les irrégularités les plus importantes.

La question se pose également du modèle (juridictionnel ou non juridictionnel) susceptible d'être utilisé.

L'étude n'a pas permis d'établir de réel avantage du modèle non juridictionnel (modèle dominant en Europe) sur le modèle juridictionnel. Des combinaisons peuvent être différemment envisagées associant responsabilités politique, professionnelles (y compris financière) et pénale. C'est, en définitive, un réel choix politique qui conduit à privilégier l'un de ces modèles et l'une de ces combinaisons.

Ceci nous amène à opérer un choix parmi ces options possibles et à proposer des évolutions possibles des régimes de responsabilité des gestionnaires publics (dont ceux appliqués aux ordonnateurs et aux comptables).

La proposition de départ concerne le **régime de responsabilité des gestionnaires publics** qui doit être **unifié**. Tous les acteurs publics (ordonnateurs, comptables et plus largement tous ceux qui ont pris part, de près ou de loin à la décision) doivent être concernés par les incidences des décisions prises et s'en sentir responsables.

La responsabilité de chacun de ces différents acteurs doit pouvoir être engagée.

Les développements suivants permettront de présenter, successivement, les différentes composantes de ce régime unifié de responsabilité.

Il convient de maintenir notre modèle juridictionnel et d'étendre le champ des justiciables à l'ensemble des acteurs de l'exécution publique.

Il convient de revoir le dispositif des sanctions susceptibles d'être prononcées et d'en étendre le spectre. La sanction financière ne doit pas demeurer la seule réponse possible. Le débet ne peut pas plus être maintenu en considération des montants parfois très importants prononcés. Il faut que la sanction financière soit financièrement supportable, psychologiquement aussi.

Le débet supprimé, la remise gracieuse doit l'être tout autant.

La sanction (panel de sanctions élargi) doit tenir compte de la gravité des faits reprochés, du caractère intentionnel, de la négligence commise.

Dans ce cadre, le schéma contentieux pourrait évoluer. Actuellement, deux juges financiers (juge des comptes et CDBF) se partagent les compétences. Ceci nuit à la compréhension globale du système.

Il convient également de revoir l'office du juge financier dans le sens d'une plus grande subjectivisation des décisions rendues. Il ne serait pas normal que le juge financier ne puisse pas prendre en considération le contexte, l'attitude du gestionnaire dans la détermination du niveau de responsabilité encouru.

A – Présentation générale

Différents items, successivement abordés, permettront d'identifier les voies d'évolution possibles des régimes de responsabilité des acteurs de l'exécution publique. Au final, un modèle repensé de responsabilité financière offrant au juge la possibilité d'adapter sa décision, de la personnaliser.

*

**

1 - Privilégier un modèle juridictionnel

L'étude des modèles européens de responsabilité financière des gestionnaires publics laisse apparaître un modèle dominant : le modèle non juridictionnel.

Sous une approche rapide, il pourrait donc être tentant d'imaginer transposer en France un tel modèle composé, pour l'essentiel, de responsabilités hiérarchiques, politiques et pénales.

Une tentation à laquelle ne résisteront pas ceux qui, depuis longtemps, contestent le juge des comptes dans son office juridictionnel.

Une tentation à laquelle pourrait ne pas résister le Ministère chargé des comptes publics. D'autant plus alors que depuis longtemps, le pouvoir de remise gracieuse auquel le réseau des agents comptables tient tant, est remis en cause en ce qu'il porte atteinte à l'autorité de la chose jugée (en l'occurrence par le juge financier) et que sa suppression est réclamée depuis longtemps, y compris par l'auteur de ce rapport.

Sous une approche différente, la question peut se poser du maintien du statut de magistrat dont disposent les membres des juridictions financières – et en particulier de la Cour des comptes depuis 1807. Là également, le reproche d'un certain corporatisme pourrait être avancé, comme nous l'avons déjà fait en introduction de ce rapport en supposant que le Ministère chargé des comptes publics pourrait être tenté par une suppression en l'état des régimes de responsabilité financière, mettant ainsi le comptable public hors d'atteinte du juge financier.

A l'inverse, on peut comprendre que les magistrats financiers ne soient pas disposés à renoncer à cet attribut qui constitue, indéniablement, une manifestation des pouvoirs qui leur sont reconnus dans le contrôle de l'emploi des fonds publics.

Ceux-là même qui entendraient leur contester ce statut, pourraient utilement prétexter de ce que le modèle juridictionnel n'est pas le modèle dominant en Europe.

Une lecture rigoureuse de ce rapport permet de constater plusieurs nuances sur le sujet :

- un ISC non juridictionnel n'est pas synonyme d'absence de responsabilité financière. D'autres voies et moyens ont pu être utilisés, par certains de ces pays, pour mettre en place une responsabilité financière avec la possible intervention d'un juge (c'est le cas en **Finlande**, au **Luxembourg**, en **Roumanie**, également en **Allemagne** lorsque le volet juridictionnel prend le relais du volet administratif) ou d'un mécanisme spécifique à l'exemple de la **Pologne**.
- Alors que dans de nombreux pays, des crises sont apparues – révélatrices d'une contestation adressée aux décideurs publics concernant, notamment, le poids des prélèvements obligatoires et au-delà l'usage qui est fait des fonds publics, la réponse à apporter se doit d'être mesurée. Certains, notamment en Amérique du Sud, ont fait le choix de confier à leur ISC non juridictionnel des compétences juridictionnelles.

Cette démarche révèle une **tendance** palpable dans le cadre de l'Intosai et dont l'introduction de ce rapport a fait état : **la mise en place d'une responsabilité financière mise en œuvre par un juge intéresse certains ISC non juridictionnels**.

La question se pose bien sûr, alors que la tendance n'est certes pas prononcée, du nombre d'Etats qui finalement, emprunteront ce chemin. Mais aussi faible soit-elle, cette tendance mérite d'être relevée.

Si le modèle juridictionnel français mérite d'être amélioré, de manière significative, ses insuffisances actuelles ne justifient pas de le supprimer. Au contraire, dans le contexte actuel, on peut supposer que la disparition des compétences juridictionnelles du « juge » financier serait un très mauvais signal adressé aux citoyens français.

D'autant plus alors que le Greco (Groupe d'Etats pour la lutte contre la corruption) a, tout dernièrement, pointé des zones grises dans la lutte contre la corruption en France, notamment au sein de l'exécutif, conseillant – ce qui semblait aller de soi... - que le « Président de la République, les ministres et les membres de cabinets soient systématiquement sensibilisés aux questions ayant trait à leur intégrité » ainsi qu'une plus grande transparence dans les contacts avec les groupes d'intérêts (Conseil de l'Europe, Greco, Rapport d'évaluation sur la France, janvier 2020, n° 2 et 3, p. 4).

Le modèle juridictionnel doit être maintenu, il doit être amélioré. En effet, en l'état, ce système n'apparaît pas efficace. Le législateur a bien tenté d'améliorer le régime de responsabilité des comptables publics en 2011 mais à l'usage, ce dispositif apparaît encore insuffisant.

Les temps mis par le juge financier pour rendre ses décisions apparaissent trop longs – d'autant plus du point de vue des intéressés, amenés à se justifier parfois plus de dix ans après les faits.

Les notions en fonction desquelles le niveau de responsabilité est apprécié et notamment la notion de préjudice financier, apparaissent trop incertaines et non maîtrisées.

L'office même du juge financier – alors que se sont multipliées et étoffées ses activités non juridictionnelles sur ces dernières années – conduit à s'interroger sur le métier même de juge financier. Il pourrait être intéressant que dans son organisation interne, le juge financier s'inspire du cadre retenu par le Conseil d'Etat dans sa distinction entre section contentieuse et sections administratives, avec la possibilité de s'appuyer sur les compétences de chacun. Certains développant des affinités avec le métier même de juge, d'autres plus intéressés par les enquêtes menées à l'occasion de l'évaluation des politiques publiques et de l'examen de la gestion publique.

Alors que les membres des juridictions financières offrent à ces dernières une richesse et une diversité de profils, adapter les missions de chacun aux besoins de la juridiction apparaît intéressant. Si les appétences de chacun sont, d'ores et déjà prises en compte en interne par la Cour des comptes, il conviendrait de systématiser l'approche et ce, de manière à ce que lorsque la Cour des comptes et les CRTC exercent leurs compétences de juge, elles le fassent sans contestation possible.

*

**

2 - Revoir le dispositif des sanctions prononcées

Le nouveau régime de responsabilité des comptables publics mis en place en décembre 2011 a introduit une notion nouvelle, celle de préjudice financier.

C'est désormais en fonction de ce préjudice que la décision prise par le juge des comptes conduit soit à obtenir du comptable qu'il rembourse ce qu'il manque dans la caisse publique (débet), soit à le sanctionner au moyen d'une « somme », selon le vocabulaire employé par le législateur qui masque, en fait, une véritable amende.

Qu'un débet - ou une « somme non rémissible » - soit prononcé, la réponse apportée apparaît, à chaque fois, insatisfaisante.

Concernant le débet, la décision prise par le juge des comptes apparaît mécanique : il manque de l'argent dans la caisse publique, le comptable est tenu de rembourser ce manquant. Le débet est prononcé.

Nous reviendrons sur la nécessité de subjectiviser l'office du juge financier (voir p. 138) mais d'ores et déjà, il convient de regretter que le débet soit ainsi totalement déconnecté des éléments de contexte et que l'attitude du comptable ne soit pas prise en compte.

Avec des débet prononcés qui peuvent atteindre des montants énormes – à l'exemple du CBCM de Bercy condamné en mars 2018 à rembourser près de 22 millions d'euros (Ccomptes, 8 mars 2018, CBCM des ministères économiques et financiers, S 2018-0513). Bien évidemment, avec de tels montants, le pouvoir de remise gracieuse du ministre ne peut que se justifier. Le mécanisme même du débet, révèle une iniquité certaine dans la décision prise par le juge financier.

Financièrement et psychologiquement, le débet apparaît insupportable.

Il faut donc en finir avec la notion de débet et la remplacer par une réparation du dommage causé, quel qu'il soit – à l'exemple du cas italien où il est possible de réparer, y compris, l'atteinte à l'image de l'administration causé par le manquement reproché.

Rappelons que le débet est la seule réponse que le juge des comptes peut apporter au constat d'un manque constaté dans la caisse publique et depuis 2011, au constat d'un préjudice financier. Une réponse mécanique, prévue par le législateur, sans variation possible. Outre que cette réponse mécanique a pu justifier le maintien du pouvoir de remise gracieuse du ministre, elle révèle surtout que le juge des comptes a été restreint dans son office.

Concernant la « somme non rémissible » - *cette amende qui ne dit pas son nom*, selon la formule retenue par M. Louis Dutheillet de Lamothe dans ses conclusions sur deux arrêts rendus par le Conseil d'Etat en décembre 2006 (arrêts précisant les contours de la notion de préjudice financier) – que le juge des comptes peut prononcer lorsque le manquement reproché au comptable, n'a pas causé de préjudice financier, son montant a été limité par le législateur en 2011, à hauteur de 1,5 millième du cautionnement du poste comptable. L'analyse de la jurisprudence du juge des comptes à ce sujet, révèle que ces sommes peuvent apparaître ridiculeusement petites. Si en moyenne, elles s'établissent entre 200 et 500 euros – l'exemple peut être donné de l'Institut français d'Amérique centrale – avec un montant maximum de somme non rémissible susceptible d'être prononcé de 13,65 euros (Ccomptes, 28 mars 2019, Institut français d'Amérique centrale, S 2019-0775 – dans un cas certes particulier d'arrêté conservatoire de débet)... On pourra s'étonner d'un schéma contentieux qui conduit à solliciter la Cour des comptes, à déployer autant d'énergie... schéma qui invite à interroger le panel de sanction à disposition du juge financier. Nous y reviendrons.

Et encore, le pire a été évité grâce au Conseil d'Etat à l'occasion de l'examen des comptes du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres, l'une des premières décisions rendues par la Cour des comptes faisant application du nouveau régime de responsabilité issue de la loi de décembre 2011. La Cour des comptes y avait fait une application inattendue (en tout cas, à laquelle ne s'attendait pas Bercy) du texte de 2011 en fixant autant de sommes non rémissibles qu'il y avait de catégories de manquements reprochés à l'agent comptable dans le cadre de cette espèce (Ccomptes, 29 janvier 2013, Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, n° 65861, AJDA 2013. 681, chron. Michaut et Sitbon ; RFDA 2014. 1015, chron. Collet et Eckert ; Gestion et fin. publ. 2013 n° 7 p. 38, note Damarey ; JCP Adm. 2013 n° 9, 25 févr., commentaire n° 2052, obs. Damarey).

Une application du texte que Bercy a contestée devant le juge de cassation estimant que le juge des comptes ne pouvait prononcer qu'une somme par exercice, quelque soit le nombre de catégories de manquements constatés.

Fort heureusement, le Conseil d'Etat a retenu l'interprétation proposée par la Cour des comptes – l'inverse aurait conduit à ôter tout intérêt à l'intervention du juge des comptes, tout intérêt à la réforme de 2011... (CE, 21 mai 2014, Gestion et fin. publ. 2014, n° 7/8 p. 11, concl. De Lesquen ; AJDA 2014. 1063, concl. De Lesquen).

Ces quelques éléments permettent de comprendre que si la réforme de 2011 a permis d'améliorer l'office du juge des comptes, elle n'en est pas pour autant satisfaisante. Outre la difficulté d'application de sanctions basées sur l'identification du préjudice financier (voir infra.), la réforme de 2011 souffre d'une insuffisance tenant au caractère nécessairement financier de la sanction prononcée (débet ou somme non rémissible).

C'est ici que nous faisons la proposition d'élargir le panel des sanctions avec la possibilité de prévoir des sanctions non financières – sanctions qui toucheraient l'ensemble des acteurs budgétaires. En effet, **dans un système de responsabilité unifié, le juge financier aurait à identifier le rôle de ces différents acteurs, leur part de responsabilité respective et de les sanctionner en tenant compte de la gravité des faits reprochés.**

Il est proposé la possibilité d'un avertissement avant qu'une sanction financière ne soit prononcée. Il s'agit d'éviter que la réponse soit forcément pécuniaire.

D'autres options peuvent être envisagées selon ce que les modèles étrangers ont pu nous apporter : la possibilité de développer le panel de sanctions avec suspension possible des fonctions publiques voire, pour certains pays, des possibilités de suspension, mutation et révocation.

Lorsque la réparation financière sera retenue, il est proposé que son maximum soit plafonné à l'exemple de ce qui se pratique déjà devant la CDBF où, selon les infractions, le maximum s'établit à un an voire deux ans du traitement ou salaire brut.

Il est possible d'envisager de réduire ce maximum comme le font certains pays qui ont choisi de limiter à quelques mois de salaire la somme mise à la charge du gestionnaire public. C'est le cas pour certains pays d'Europe de l'Est. Ainsi en **République Tchèque** où les dommages causés par le salarié à l'égard de son employeur, résultant de négligence ou intentionnels, peuvent être financièrement sanctionnés de 4 mois et demi de salaires. Plafond qui disparaît lorsque le dommage est intentionnel. Egalement en **Hongrie** où a été mise en place la responsabilité des fonctionnaires pour les dommages causés, obligés de rembourser les pertes dans la limite de 4 mois de salaires, limite qui disparaît si le dommage résulte d'une négligence ou d'une intention.

Egalement en **Pologne** où les commissions spécialement mises en place pour contrôler les acteurs de l'exécution budgétaire peuvent prononcer des sanctions pécuniaires avec un maximum de trois mois de salaire.

La proposition de plafonner le montant de la réparation nous semble s'imposer – si l'on veut s'assurer du caractère soutenable du dispositif de sanctions retenu.

La question se pose du niveau de ce plafond qui peut donc osciller entre quelques mois de salaire et pourrait atteindre une voire deux années de salaire. Plafonnement combiné à la nécessité de prendre en considération la gravité des faits reprochés.

Ces différents éléments rassemblés, permettraient de donner à la sanction financière prononcée, une réelle dimension subjective et de confier enfin, au juge financier, l'office qui doit être le sien.

*

**

3 - Supprimer le pouvoir de remise gracieuse du ministre

La proposition de supprimer le débet, précédemment évoquée, doit se conjuguer avec une suppression du pouvoir de remise gracieuse du ministre. Alors que la réparation prononcée par le juge financier serait plafonnée dans son montant, le maintien du pouvoir de remise gracieuse serait totalement anachronique.

Au-delà, il faut bien comprendre que l'existence même d'un pouvoir de remise gracieuse à disposition du ministre, constitue une anomalie dans un Etat de droit.

La statistique en matière de remise gracieuse est éloquente (voir p. 122). Quand dans un Etat de droit, une autorité administrative peut se permettre de remettre en cause l'autorité de la chose jugée, le système appliqué doit interroger. Quand à la théorie s'ajoute une pratique des plus conséquentes (99 % de remise en cause, en moyenne, des débits prononcés par le juge des comptes), cela en devient choquant.

Les précédents développements ont permis d'opérer une synthèse de la pratique de la remise gracieuse avant et après la réforme de 2011 (voir p. 120). Manifestement, cette dernière n'a pas produit les effets escomptés.

Rappelons que la France est le seul pays européen, à faire usage d'un tel pouvoir (voir p. 120). Au-delà, les précédents développements ont permis d'établir que le maintien de ce pouvoir ne pouvait plus s'envisager (voir p. 122).

La précédente proposition formulée (suppression du débit) doit, par ailleurs, faciliter la suppression de ce pouvoir de remise gracieuse.

Remarque : dans l'hypothèse où la proposition de supprimer le débit, n'est pas retenue, le maintien de la remise gracieuse ne pourra pas être envisagé.

Il est temps que la France mette un terme définitif à la théorie du ministre-juge. Il est temps de donner au juge financier, tout son office de juge.

Ceci implique qu'une décision de justice ne puisse pas être écartée par une autorité administrative.

Dans le même temps, ceci suppose également que le juge financier subjectivise son office de manière à rendre ses décisions plus équitables.

La refonte des régimes de responsabilité des gestionnaires publics doit conduire le juge des comptes à rendre des décisions plus adaptées aux réalités des pratiques comptables.

Ceci sera rendu possible en permettant au juge financier d'apprécier les éléments de contexte ainsi que le comportement des comptables – ce qu'il ne fait toujours pas dans son ensemble (voir proposition n° 7).

Cette contextualisation de l'examen des comptabilités publiques permettra au juge financier de rendre des décisions – à l'opposé de celles qui ont pu susciter de notables controverses (voir à ce propos, les précédents à suivre sur l'appréhension de la notion de préjudice financier et la jurisprudence financière controversée qui en a résulté).

*

**

4 - Supprimer la notion de préjudice financier

La notion de préjudice financier (issue de la réforme de décembre 2011) s'est avérée redoutable en termes d'appréciation. Le juge des comptes s'est régulièrement opposé à son juge de cassation, le Conseil d'Etat, pour identifier ce qu'il convenait de retenir comme préjudice financier.

La Cour des comptes elle-même, en son sein, a illustré cette difficulté avec des positions opposées entre chambres de la Cour des comptes. *A fortiori*, à l'égard de chambres régionales des comptes qui, pour certaines, ont tenté de développer une approche plus consensuelle mais également du parquet qui régulièrement, s'est opposé, dans ses conclusions, aux orientations retenues par la Cour des comptes...

Il a fallu un certain temps pour que certaines approches soient unifiées (date à laquelle apprécier le préjudice financier, versement de subventions...). D'autres suscitent encore la difficulté (notamment dans la prise en compte du service fait).

Encore dernièrement, le Conseil d'Etat, dans deux décisions du 6 décembre 2019, a tenté un mode d'emploi permettant d'identifier ce que peut être un préjudice financier. Aux théorèmes financiers (pour lesquels l'identification d'un préjudice financier ne fait pas de doute comme dans le cas où une dépense a été payée à une personne qui n'en était pas le bénéficiaire), s'ajoutent des appréciations au cas par cas pour lesquelles une réelle difficulté subsiste.

Pour s'en convaincre, la littérature/doctrine à ce sujet est importante :

- *L'identification du préjudice financier dans le cadre du nouveau régime de responsabilité des comptables publics* (collaboration M. Lascombe et X. Vandendriessche) – Gestion et Finances Publiques 2015, n° 11/12, p. 139.
- *Le préjudice financier, nouveau critère de la responsabilité du comptable public*, AJDA 2017. 1435.
- *Le préjudice financier devant le juge des comptes*, Droit administratif 2018, n° 7-9, Etude n° 5.
- Girardi J.-L., *Les incertitudes nées de l'application de la réforme du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics*, Gestion et fin. publ. 2017, n° 2 p. 94.
- Michaut C. et Sitbon P., *Chron. de jurisprudence de la Cour des comptes et de la Cour de discipline budgétaire et financière*, AJDA 2013, p. 683.

Il n'apparaît pas pertinent de maintenir la notion de « préjudice financier », comme clef d'entrée de l'appréciation de la responsabilité du gestionnaire public.

Il semble préférable de laisser au juge financier, le soin d'identifier les manquements reprochés au gestionnaire (erreur, imprudence, omission, négligence, détournement), le cas échéant de constater un **dommage** en résultant (qui peut être **financier** ou autre comme le **préjudice d'image** par ex. qui est sanctionné en **Italie**) pour en déterminer la sanction à prononcer.

Cette approche s'inscrit dans la logique de la proposition n° 7 de subjectiviser l'office du juge financier (voir p. 138).

Le juge financier doit être à même de constater le dommage en tenant compte de la **gravité** du manquement, de l'erreur, de l'imprudence, de la négligence constatée.

Rappelons l'importance de cette notion de gravité qui doit conduire à relativiser certains manquements, à accepter de blâmer avant d'en venir à une sanction plus importante et à combiner le tout avec un panel de sanctions revisité (voir proposition n° 2, p. 128).

Plus largement, il pourrait également être proposé d'introduire dans ce régime de responsabilité, la dimension performance que le législateur organique avait imaginée avec la LOLF. Une dimension que l'on retrouve en **Italie** où la Corte dei Conti est autorisée à sanctionner l'utilisation des ressources à des fins autres que celles auxquelles elles étaient destinées ou contraire aux principes d'**efficacité**, d'**efficience** et de **rentabilité**.

Elle peut ainsi vérifier la pertinence de l'utilisation des ressources publiques et leur cohérence avec les résultats obtenus (voir p. 43).

C'est également le cas en **République Tchèque** où le dispositif de responsabilité professionnelle mis en place prévoit que l'ordonnateur est chargé de s'assurer que les opérations budgétaires sont conformes aux principes d'efficacité, d'économie et d'efficacité (voir p. 78).

*

**

5 - Revoir le schéma juridictionnel financier

En 1948, la création de la CDBF répondait à la « nécessité de réprimer sévèrement les manquements aux règles relatives à l'exécution du budget, ainsi que le gaspillage des deniers publics », nécessité « apparue au lendemain de la libération, tant avaient été nombreuses et graves les irrégularités commises dans la gestion des finances publiques pendant la période troublée de la guerre et de l'immédiat après-guerre¹⁹⁴ ».

Autrement exprimée, « l'institution d'une Cour de discipline budgétaire et financière répond(ait) au souci, de ne pas laisser impunies les fautes de gestion des ordonnateurs, alors que les fautes comptables se trouvent sanctionnées à l'occasion du jugement de leurs comptes¹⁹⁵ ».

Dès sa création, la CDBF a toutefois été contestée dans son existence même. Ainsi le Doyen Vedel estimait qu' « il n'était pas certain qu'il fût nécessaire de créer une nouvelle juridiction pour mettre en œuvre le système institué par la loi du 25 septembre 1948¹⁹⁶ ». Il aurait suffi de confier ces compétences à la Cour des comptes. C'est ce que proposait de faire le projet de réforme des juridictions financières de 2009. Rappelons que cette proposition formulée dans le cadre de ce projet de réforme, était largement inspirée par la Cour des comptes elle-même et, plus particulièrement, par son Premier président Philippe Séguin.

Ainsi qu'il sera précisé dans le paragraphe suivant, la proposition faite par le Parlement (2010), d'étendre aux ministres la compétence du juge financier a eu raison de ce pan de la réforme. Un dernier rebondissement a eu lieu en 2011 à l'occasion de l'adoption du projet de loi relatif à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles. L'examen du texte a conduit les députés, à l'occasion du passage en commission mixte paritaire, à proposer un amendement visant à supprimer la CDBF et à revoir le champ de compétences de la Cour des comptes afin de l'étendre aux gestionnaires publics. Preuve que cette idée de suppression de la CDBF a poursuivi son chemin depuis que la proposition en avait été faite par la Cour des comptes, deux ans auparavant.

¹⁹⁴ Serge Salon, La Cour de discipline budgétaire et financière, Les cahiers de la fonction publique et de l'administration, Janvier 1995 n° 131 p. 4.

¹⁹⁵ Vieilleville Jacques et Breyton Marc, Guide de l'élu local, prévention des risques de gestion, Dalloz 1997, p. 83.

¹⁹⁶ Georges Vedel, La responsabilité des administrateurs devant la Cour de discipline budgétaire, RSLF 1949, p. 115.

Une proposition qui n'a toutefois pas été suivie en raison de l'opposition des sénateurs qui, sur le fond n'étaient pas hostiles à cette suppression, mais qui ont regretté la méthode consistant à examiner aussi tardivement (au stade de la CMP), la question. De manière très limpide, les sénateurs ont tenu à souligner qu'ils n'étaient pas hostiles à cette réforme mais qu'un « *tel sujet mériterait à soi seul un projet de loi et des auditions préparatoires* » (J.-P. Michel, CMP du 6 juillet 2011 sur le projet de loi relatif à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles). Avec la crainte exprimée par d'autres parlementaires qu'en reportant ainsi le sujet il ne finisse par tomber aux oubliettes (Klès Virginie, Sénat, compte rendu de séance de la CMP du 6 juillet 2011). A ce propos, le député de Courson soulignait alors que « *ce qui importe, c'est d'avancer, même si la méthode n'est pas très orthodoxe. N'attendons pas un texte qui ne sera probablement pas inscrit à l'ordre du jour avant la fin de la législature !* » (C. de Courson, Intervention à l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, Rapp. AN n° 3604, 29 juin 2011). Prémonitoire...

La CDBF a donc survécu... Bien au-delà de la législature...

Presque dix ans plus tard, l'état du droit en la matière est resté le même. Avec toutes ses imperfections : insuffisances structurelles du texte de 1948 avec une liste limitative des infractions sanctionnables, des exceptions notables à la liste des justiciables, une liste tout autant limitative des personnes autorisées à saisir la CDBF... Et au final, une activité contentieuse des plus limitées.

Sous un autre angle, le problème reste également entier avec cette répartition entre deux juges (juge des comptes et CDBF) de l'examen des responsabilités des acteurs d'une gestion publique. Ce qui peut poser des difficultés dans l'identification de la part de responsabilité de chacun.

Pour répondre à ce dernier problème, deux options peuvent être envisagées :

- **1^{ère} option** : Supprimer la CDBF et rapatrier ses compétences dans le giron de la Cour des comptes (et donc des chambres régionales et territoriales des comptes pour leur champ de compétences territoriales) relève du bon sens.

Là également, l'analyse comparée appuie cette proposition. La France est le seul Etat en Europe à disposer d'une double juridiction financière. Au-delà des frontières européennes, il est également difficile de trouver des exemples comparables : c'est le cas à **Madagascar**. Il y a peu, d'autres Etats auraient pu encore être cités en exemple comme le **Cameroun** ou la **Tunisie** mais ces Etats ont récemment fait le choix de confier à leur Cour des comptes les compétences de leur Cour/Conseil de discipline budgétaire et financière.

Le modèle français est donc bien isolé.

A contrecourant de cette proposition, on pourra relire (ou écouter¹⁹⁷) l'intervention du Président Lasserre à l'issue du Colloque organisé par le Conseil d'Etat et la Cour des comptes sur la responsabilité des gestionnaires publics en octobre 2019.

¹⁹⁷ Intervention du Président Lasserre à 3 h 48 mn : <https://www.youtube.com/watch?v=YQQRlsTxltc&feature=youtu.be&fbclid=IwAR3AYeeBwW0-1VP2hL6BxbECBUkm4M3WoZQgy79cIbP-X2562PaiEqNrcDw>

Supprimer la CDBF n'apparaît pas pour le Président Lasserre une option nécessaire. Rappelons que le Conseil d'Etat contribue aux décisions prises par la CDBF : sur les 12 membres de la CDBF, six sont issus du Conseil d'Etat.

On peut comprendre l'intérêt que porte le Conseil d'Etat à sa participation au sein de cette juridiction. Mais l'évidence s'impose : unifier le cadre d'examen d'une gestion publique et s'assurer que tous les protagonistes répondent, ensemble mais chacun pour leur part de responsabilité, devant un même juge financier, permet à ce dernier d'identifier avec précision et clarté l'implication des différents protagonistes.

Cela écarte également un risque bien réel : celui d'une contrariété possible entre les décisions rendues par le juge des comptes et la CDBF¹⁹⁸.

Supprimer la CDBF supposera, bien évidemment, de revoir la configuration du schéma juridictionnel financier.

Dans ce schéma, le Conseil d'Etat joue un rôle essentiel de juge de cassation qu'il convient de maintenir.

Il conviendrait de transformer les chambres régionales et territoriales des comptes en émanations de la Cour des comptes (comme c'est le cas, pour un exemple, de la Corte dei Conti). L'indépendance de ces chambres serait préservée.

Les décisions rendues en première instance par ces chambres seraient susceptibles d'appel au sein d'une chambre spécialisée de la Cour des comptes.

Cette chambre spécialisée aurait également à connaître de l'appel des décisions rendues par la Cour des comptes à l'égard des gestionnaires publics relevant directement d'elles (comptables supérieurs, ordonnateurs... ministres...).

Ce modèle présenterait l'intérêt d'offrir aux justiciables qui relèvent directement de la Cour des comptes, la possibilité de faire appel – ce qui fait défaut dans le système actuel alors que les décisions rendues en premier ressort par la Cour des comptes ne peuvent être contestées que devant le Conseil d'Etat, juge de cassation.

- 2^{ème} option possible, selon une configuration légèrement différente : positionner la Cour des comptes en juge de première instance (avec une distinction entre ses formations à Paris et en Province. Les CRC deviendraient alors des émanations de la Cour des comptes, l'appellation même de CRC disparaîtrait : subsisterait une cour des comptes composée de plusieurs chambres - dont certaines, avec une implantation régionale).

Ce schéma présenterait également l'avantage d'offrir à tous les justiciables, la possibilité d'obtenir une décision rendue par un juge de première instance et donc la possibilité de contester cette décision au moyen d'un appel.

Les décisions rendues par la Cour des comptes (par ses chambres) pourraient être contestées devant une juridiction d'appel composée de juges financiers (dédiés aux compétences d'appel) et de membres du Conseil d'Etat.

Ce format permettrait de répondre aux attentes exprimées par le Conseil d'Etat et en particulier par son Vice président Bruno Lasserre, d'une haute juridiction administrative associée aux décisions prises par le juge financier.

¹⁹⁸ A ce sujet voir commentaire à paraître à l'AJDA 2020.

Il faut néanmoins supposer que les sollicitations et donc le temps consacré par les membres du Conseil d'Etat, à ces compétences, soient plus importants qu'ils ne le sont actuellement dans le cadre des activités de la CDBF.

Ceci pourrait donc amener à privilégier la première option proposée.

Les décisions rendues par cette juridiction d'appel pourraient faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat.

*

Un choix s'impose donc dans la reconfiguration du schéma juridictionnel financier. Ce dernier ne peut, on l'a compris, demeurer en l'état. Les deux schémas proposés présentent l'avantage d'offrir à l'ensemble des agents comptables, un examen possible en appel de leur contentieux. Ce que ne permet pas l'actuel schéma pour les comptables relevant directement de la Cour des comptes, lesquels ne peuvent alors user que de la voie du pourvoi en cassation.

*

**

6 - Etendre le périmètre d'intervention du juge financier à l'ensemble des gestionnaires publics

Le modèle français souffre d'une insuffisance notable : les principaux ordonnateurs que sont les ministres et les élus locaux échappent à toute responsabilité financière.

Il n'est même pas possible de dire que l'absence de responsabilité financière serait relayée par une responsabilité politique : des exemples récents témoignent de ce que des ministres, mis en cause pour un usage inapproprié des fonds publics, ont trop souvent tendance à retarder l'inéluctable, en espérant échapper au prononcé de leur démission. Même chose au niveau local : la sanction électorale qui ne saurait être systématique, témoigne de ce que les électeurs ont trop souvent une mémoire courte sur ce sujet.

Etendre le périmètre d'intervention du juge financier à l'ensemble des gestionnaires publics semble donc relever de l'évidence.

C'est d'ailleurs ce qui avait été tenté, à propos des ministres, à l'occasion du projet de réforme des juridictions financières déposé en 2009. A l'issue de l'examen du texte par la Commission des lois de l'Assemblée nationale, la proposition avait été faite d'étendre la compétence du juge financier aux ministres – également de supprimer le pouvoir de remise gracieuse du ministre. Ainsi que nous l'avons souligné, cette modification apportée au texte a eu raison, sur ce point, de la réforme, le Gouvernement ayant perdu tout intérêt pour celle-ci... (Damarey S., La réforme des juridictions financières, un goût d'inachevé, JCP Adm. 2012 Etude n° 2032). Une réticence regrettée par le président Warsmann (président de la commission des lois de l'Assemblée nationale) qui ne parvenait pas à expliquer l'inertie constatée à la suite, « *sauf à admettre que certaines fractions de la haute administration ne sont pas mues par l'intérêt général dans cette affaire* » (Rapp. AN n° 3604 sur le projet de loi relatif à la répartition des contentieux et à l'allègement de certaines procédures juridictionnelles, 29 juin 2011).

On peut comprendre les réticences sur ce sujet mais est-il normal que ces ordonnateurs principaux échappent à leur responsabilité ? La question mérite d'être posée.

Encore une fois, les éléments de contexte expliquent qu'aujourd'hui, il n'est plus possible que les ordonnateurs ne répondent pas de leur usage des fonds publics.

D'autres pays, nombreux, ont fait ce choix, qu'ils soient d'ailleurs dotés ou non d'un ISC juridictionnels.

Pour les systèmes proches du modèle français, on relèvera que les trois Etats d'Europe du Sud (Espagne, Italie et Portugal) ont fait le choix d'une responsabilité financière étendue à l'ensemble des gestionnaires publics et donc y compris aux ministres et aux élus locaux. Pour d'autres Etats, notamment d'Europe du Nord, l'absence de régime de responsabilité financière comparable au modèle français, est suppléée par une responsabilité politique effective. Comme il a été signalé à leur propos dans le cadre de ce rapport, la dimension policée de ces sociétés explique que leur modèle ne puisse pas être transposé en France.

Pour les pays ayant fait le choix d'une responsabilité ministérielle pour un usage imprudent ou inapproprié des fonds publics, un constat doit également être opéré – de nature à atténuer les craintes que nous pourrions avoir à étendre le périmètre des justiciables : les cas de mise en cause de la responsabilité des ministres sont rares ; les cas de mise en cause de la responsabilité des élus locaux (en nombre plus importants ce qui s'explique par le nombre également plus important d'élus locaux) doivent également être relativisés. Pour les pays dotés d'ISC juridictionnels, le nombre de décisions rendu à l'année s'avère modéré et parmi elles, ainsi qu'en témoignent les illustrations jurisprudentielles fournies dans le cadre de ce rapport, les cas de mise en cause d'élus locaux ne sont pas non plus considérables.

Le propos doit également être relativisé en tenant compte des irrégularités reprochées pour lesquelles un degré de gravité suffisant doit être constaté.

Or comme nous l'indiquions précédemment, le système français doit évoluer pour cibler les actions et omissions les plus graves.

Il ne faudrait pas que par une extension trop générale des possibilités d'engagement de la responsabilité financière des gestionnaires publics, l'action publique en vienne à être paralysée.

Ces différents éléments rassemblés permettent d'envisager un régime de responsabilité financière élargi sous différentes dimensions (justiciables, panel de sanction, dommage réparable...), le tout associé à une subjectivisation de l'office de juge financier.

*

**

7 - Subjectiviser entièrement l'office du juge financier

Trop longtemps, le juge des comptes a été limité dans ses compétences par l'adage aux termes duquel « le juge des comptes juge les comptes des comptables publics », sous entendu juge les comptes mais pas les comptables publics.

Sous cette perspective, le juge des comptes ne dispose pas d'une pleine compétence, longtemps tenu par la dimension objective du jugement des comptes.

Il a pu être démontré qu'en de nombreux points de cette procédure de jugement, le juge des comptes ne faisait pas que juger les comptes des comptables publics.

Ainsi lorsqu'il apprécie les diligences du comptable dans le recouvrement des recettes, le juge des comptes apprécie nécessairement le comportement de l'agent, la manière avec laquelle il s'est assuré que les créances de l'Etat soient recouvrées.

A fortiori, dans le domaine de la gestion de fait, le juge des comptes ne pouvait être considéré comme ne jugeant que les comptes et non les comptables de fait. La simple amende pour gestion de fait permettait d'illustrer la dimension subjective de l'office du juge des comptes – sur certains pans de sa procédure juridictionnelle.

Ce sont ces éléments qui ont conduit la Cour EDH à reconnaître l'application de l'article 6-1 Conv. EDH au jugement des comptes des comptables publics. Tout d'abord à l'égard des comptables de fait (Cour EDH., 7 octobre 2003, Richard-Dubarry c./ France¹⁹⁹) puis à l'égard des comptables patents (Cour EDH., 12 avril 2006, Martinie c./ France²⁰⁰).

Par la suite, plus rien ne s'opposait à la subjectivisation de l'office du juge des comptes. Dès décembre 2006, le juge des comptes se voyait reconnaître compétence pour apprécier les circonstances de force majeure – ce qui lui était interdit jusqu'alors. En octobre 2008, les éléments de procédure étaient adaptés pour tenir compte des exigences découlant de la Conv. EDH – avec notamment la suppression de la règle du double arrêt (Loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes).

Enfin en décembre 2011, le dispositif même de jugement des comptes des comptables publics était modifié de manière significative avec un niveau de responsabilité distingué selon que les manquements reprochés ont ou non causé un préjudice financier.

Il convient maintenant de poursuivre l'ouvrage – selon un schéma différent, tel que proposé aux points 1 à 6 précités et d'y ajouter une subjectivisation totale de l'office du juge des comptes.

Ceci implique la possibilité pour le juge financier de tenir compte des **circonstances**, des événements, du **comportement du comptable public** dans la détermination du niveau de responsabilité de ce dernier.

La jurisprudence en matière de **force majeure** doit être revue. A ce sujet, la jurisprudence de la Cour des comptes est apparue trop restrictive et la réforme de décembre 2006 à ce sujet, n'a pas eu l'effet escompté (Damarey S., Droit public financier, Précis Dalloz, octobre 2018, n° 1519 p. 910).

¹⁹⁹ Lebon 189, AJDA 2004, p. 1301, note Rollin ; AJDA 2004, p. 1814, chron. Flauss ; RFDA 2004, p. 378, note Potteau ; D. 2004, somm. 990, obs. Birsan ; Rev. Trésor 2004, p. 307, chron. Lascombe et Vandendriessche.

²⁰⁰ Rev. Trésor 2006, p. 350, note Lascombe et Vandendriessche ; AJDA 2006, p. 900, entretien Genevois ; AJDA 2006, p. 986, note Rolin ; RFDA 2006, p. 577, note Sermet ; RFDA 2006, p. 819, chron. Lascombe et Vandendriessche ; AJDA 2006, p. 1712, chron. Flauss ; RF fin. publ. 2006 n° 95 p.209, note Cabannes.

Dans le même sens, le juge financier doit pouvoir apprécier le respect du **contrôle hiérarchisé de la dépense** et en atténuer d'autant le niveau de responsabilité du comptable public.

En l'état actuel de la législation, la prise en compte du contrôle sélectif de la dépense ne s'opère qu'au stade de la remise gracieuse éventuellement accordée par le ministre.

Un point difficilement compréhensible du point de vue des comptables qui s'attendaient d'ailleurs, avec la réforme de 2011, à ce que le juge des comptes tempère de lui-même sa décision en tenant compte des implications du contrôle sélectif appliqué à la comptabilité examinée.

Plus largement et alors que la proposition est faite d'unifier les régimes de responsabilité financière et de faire en sorte que les différents acteurs de l'exécution budgétaire répondent, en termes de responsabilité, des décisions qu'ils prennent, la subjectivisation de l'office du juge des comptes n'est pas une option, elle s'impose.

L'examen d'une comptabilité par le juge financier serait le point de départ d'une analyse et d'un partage des responsabilités des gestionnaires publics (comptables, ordonnateurs et assimilés). A l'occasion de l'examen d'une comptabilité, le juge financier pourrait ainsi identifier les irrégularités commises par le comptable, les fautes de gestion des ordonnateurs et autres protagonistes et sanctionner chacun, en fonction de la gravité des faits reprochés.

*

**

B – Tableau de présentation des propositions

Sous un format différent, il est proposé de présenter ces propositions au moyen d'un tableau identifiant les essentiels de chacune d'elles. Ceci afin d'en synthétiser les principales caractéristiques et leurs implications sur les dispositifs de mise en cause de la responsabilité des gestionnaires publics, existants.

| | Contenu de la proposition |
|--|---|
| Proposition n° 1 – Privilégier le modèle juridictionnel | <p>L'analyse a permis d'établir une prédominance du modèle non juridictionnel pour les ISC – lequel va souvent de pair avec une absence de responsabilité financière. La tentation pourrait donc être de basculer vers un tel système.</p> <p>Ce n'est toutefois pas la proposition que nous faisons alors que notre modèle juridictionnel apparaît robuste, en dépit de ses insuffisances et que les propositions faites dans le cadre de ce rapport, ont pour effet de renforcer le juge financier dans son office.</p> <p>Il convient toutefois de revoir, en interne, l'organisation de la juridiction financière afin que les métiers (juge / examen de la gestion publique, évaluation des politiques publiques, certification) soient clairement distingués.</p> |
| Proposition n° 2 – Elargir le panel des sanctions | <ul style="list-style-type: none"> - Ne pas limiter le panel des sanctions aux seules mesures financières. - Prévoir la possibilité d'un avertissement, d'un blâme avant le prononcé d'une sanction financière. - Supprimer le débet et le remplacer par une réparation du dommage dont le montant peut être modulé par le juge financier. - Moduler le montant de la sanction financière et donc la réparation du dommage en tenant compte de la gravité des faits reprochés (intentionnel ou pas, négligence grave...). - Plafonner le montant de cette réparation pécuniaire (avec un choix à opérer sur ce maximum en mois de salaire, par ex.). - Prévoir des sanctions supplémentaires avec la possibilité de suspendre l'acteur budgétaire de ses fonctions voire de le révoquer dans les cas les plus graves. |
| | |

| | |
|---|--|
| <p>Proposition n° 3 – Supprimer le pouvoir de remise gracieuse du ministre</p> | <p>La suppression du débet emporte, nécessairement, la suppression du pouvoir de remise gracieuse du ministre. - Suppression d’autant plus nécessaire qu’un tel pouvoir constitue une anomalie dans un Etat de droit.</p> |
| <p>Proposition n° 4 – Supprimer la notion de préjudice financier</p> | <p>Difficile à cerner, la notion de préjudice financier soulève encore des difficultés notables 8 ans après la réforme de 2011. Dans un dispositif de responsabilité financière élargi à l’ensemble des acteurs de l’exécution budgétaire, cette notion mériterait d’être remplacée par celle de réparation du dommage causé – notion qui pourrait être largement entendue en permettant la réparation des dommages financiers comme non financiers.</p> |
| <p>Proposition n° 5 - Revoir le schéma juridictionnel financier</p> | <p>Repenser le modèle juridictionnel avec deux options possibles qui supposent, chacune, la suppression de la CDBF</p> <p>1 – Confier les compétences de la CDBF à la Cour des comptes et aux CRTC ; - Identifier comme juge de première instance, les CRTC et les chambres de la Cour des comptes en maintenant la réparation des compétences actuelle ; - Prévoir la possibilité d’un appel des décisions rendues par les CRTC et les chambres de la Cour des comptes devant une chambre spécialisée de la Cour des comptes ; - Maintenir la cassation des arrêts d’appel devant le Conseil d’Etat.</p> <p>2 – Faire de la Cour des comptes, un juge de première instance disposant d’implantations régionales ; - Prévoir la possibilité d’un appel des décisions rendues par la Cour des comptes devant une juridiction d’appel composée de magistrats financiers et de membres du Conseil d’Etat ; - Prévoir la possibilité d’une cassation des décisions rendues par cette juridiction d’appel devant le Conseil d’Etat.</p> |
| <p>Proposition n° 6 – Etendre le périmètre d’intervention du juge financier à l’ensemble des acteurs de l’exécution budgétaire</p> | <p>L’ensemble des acteurs de l’exécution budgétaire (ordonnateurs, comptables, administrateurs et plus largement tous ceux qui de près ou de loin ont eu une incidence sur la décision prise) doit relever du juge financier.</p> |

| | |
|---|---|
| | <p>Le périmètre d'intervention du juge financier doit donc être étendu à l'ensemble des ordonnateurs, élus locaux compris voire ministres.</p> |
| <p>Proposition n° 7 – Subjectiviser l'office du juge financier</p> | <p>Le juge financier doit pouvoir se prononcer en tenant compte de la situation d'ensemble soumise à son examen.</p> <p>Ceci implique qu'il porte son appréciation sur :</p> <ul style="list-style-type: none">- les acteurs de l'exécution budgétaire, leur comportement, leur bonne ou mauvaise foi ;- les circonstances et notamment celles relevant de la force majeure ;- les incidences du contrôle hiérarchisé de la dépense ;- les incidences de la décision rendue par le juge financier en considération de la situation du comptable... <p>La prise en compte de ces différents éléments, s'inscrit dans une logique de subjectivisation de l'office du juge financier, indispensable à l'exercice même de juger.</p> <p>Ceci étant rendu d'autant plus nécessaire que la remise gracieuse est supprimée et qu'il n'y aura donc plus de « filet » entre la décision rendue par le juge financier et le justiciable.</p> |

Conclusion

Telles sont, successivement présentées, les propositions que nous formulons afin d'améliorer les dispositifs de mise en cause de la responsabilité des gestionnaires publics.

En résumé, il s'agit de :

- privilégier le modèle juridictionnel de mise en cause de la responsabilité des acteurs de l'exécution budgétaire ;
- établir un panel de sanctions élargi, comprenant des possibilités d'avertissement avant que ne soient envisagées des sanctions financières ;
- supprimer le débet ;
- supprimer le pouvoir de remise gracieuse du ministre ;
- supprimer la notion de préjudice financier ;
- supprimer la Cour de discipline budgétaire et financière ;
- établir un nouveau schéma juridictionnel dans lequel tous les gestionnaires publics disposeraient de la possibilité d'interjeter appel de la décision rendue ;
- élargir le champ des justiciables à tous les gestionnaires publics ;
- individualiser les sanctions en fonction des gestionnaires concernés en tenant compte de la gravité des faits reprochés ;
- sanctions qui doivent également tenir compte des circonstances et du comportement du gestionnaire ;
- subjectiviser l'office du juge financier ;
- distinguer les compétences du juge financier afin de renforcer le métier de juge.

Des mesures, pour certaines inspirées de l'analyse comparée, pour d'autres reprises de celles formulées à l'occasion du projet de réforme de 2011, qui combinées doivent permettre la mise en place d'un mécanisme effectif de responsabilité des acteurs de l'exécution budgétaire.