

Responsabilité des comptables publics et notion de préjudice financier en matière de recettes

L'arrêt du Conseil d'État n°[370430](#) du 27 juillet 2015 est l'occasion de revenir sur la notion de préjudice financier en matière de recettes. La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics a fortement évolué depuis le 1^{er} juillet 2012. L'[article 90](#) de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 a modifié le régime de la responsabilité personnelle et pécuniaire figurant à l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963. Sont apparues les notions de manquement et de préjudice financier. Dans cet arrêt n°[370430](#), le Conseil d'État était saisi d'un pourvoi en cassation contre un arrêt de la Cour des comptes engageant la responsabilité du comptable public qui n'avait pas déclaré une créance fiscale au cours d'une procédure de liquidation judiciaire. L'absence de déclaration de cette créance prive l'État de la possibilité d'être admis dans la répartition de l'actif liquidé ; elle constitue un manquement aux diligences incombant au comptable et engage sa responsabilité. Le Conseil d'État demande au juge des comptes d'aller plus loin dans ses vérifications.

Le régime de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics

Dans l'intérêt de l'ordre public financier, un régime légal de responsabilité pécuniaire et personnelle des comptables publics distinct de la responsabilité de droit commun est mis en place. **Le principe est de sanctionner les manquements du comptable à ses obligations, tels qu'ils ressortent de l'examen des comptes jugés. La finalité de ce régime, c'est le rétablissement du compte.**

Le principe de la responsabilité personnelle et pécuniaire

Existence d'une opération irrégulière du comptable

- ordonnée par une autre personne
- exécutée de sa propre initiative

Remboursement du comptable du montant de la somme que la collectivité publique a perdue du fait de cette irrégularité

Le fondement de la responsabilité personnelle et pécuniaire

Le lien entre missions et responsabilité est régi par l'[article 17](#) du décret n° [2012-1246](#) du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique en vertu duquel Les comptables

publics sont personnellement et pécuniairement responsables des actes et contrôles qui leur incombent en application des dispositions des articles 18, 19 et 20, dans les conditions fixées par [l'article 60 de la loi du 23 février 1963](#).



Les faits générateurs de la responsabilité personnelle et pécuniaire sont :

- ➔ L'existence d'un déficit ou d'un manquant en monnaie ou en valeurs
- ➔ La recette non recouvrée
- ➔ La dépense payée irrégulièrement
- ➔ L'indemnisation d'un organisme public ou d'un tiers du fait du comptable
- ➔ La rétribution d'un commis d'office pour produire les comptes.

Le principal apport de la réforme de 2011 repose sur les notions, nouvelles pour le juge des comptes, de **manquement** et de **préjudice financier**. Le principe retenu est *a priori* simple. Deux cas se présentent. Si le manquement n'a pas causé de préjudice financier à la collectivité ou à l'organisme considéré, le juge financier peut mettre à la charge du comptable fautif une somme non susceptible de remise gracieuse, dans la limite d'un plafond fixé par décret (actuellement 1,5 pour mille du montant du cautionnement du poste comptable en application du décret du 10 décembre 2012). En cas de préjudice financier, le régime applicable est celui, classique, du débet. Le juge met en débet le comptable public à hauteur des sommes en cause.

La responsabilité personnelle et pécuniaire de l'agent comptable			
Le principe	⇒	sanctionner les manquements du comptable à ses obligations, tels qu'ils ressortent de l'examen des comptes jugés.	
La finalité	⇒	le rétablissement du compte au moyen de deux formes de sanctions pécuniaires	
	Préjudice financier	Débet (productif d'intérêts)	Remise gracieuse non intégrale (3%)
	Absence de préjudice financier	Somme non rémissible (non productive d'intérêts)	Aucune remise gracieuse

A côté de l'appréciation objective du manquement apparaissent désormais certains éléments subjectifs.

- ➔ Ces notions nouvelles introduisent à des considérations objectives, le montant à reverser était auparavant celui de la somme irrégulièrement payée, de la recette non recouvrée, ou du manquant en caisse ou en valeurs, des éléments « subjectifs ».
- ↳ La loi confie au juge lui-même l'appréciation de l'existence ou non d'un préjudice financier ; les cas de manquements avec ou sans préjudice ne sont déterminés ni par la loi, ni par les règlements. Il revient ainsi aux juridictions financières, sous le contrôle du juge d'appel pour les chambres régionales et territoriales des comptes et du juge de cassation, d'apprécier souverainement si chaque manquement cause ou non un préjudice à la collectivité.
- ↳ La loi invite le juge, en cas de manquement sans préjudice, à fixer la somme irrémissible en fonction des circonstances de l'espèce.

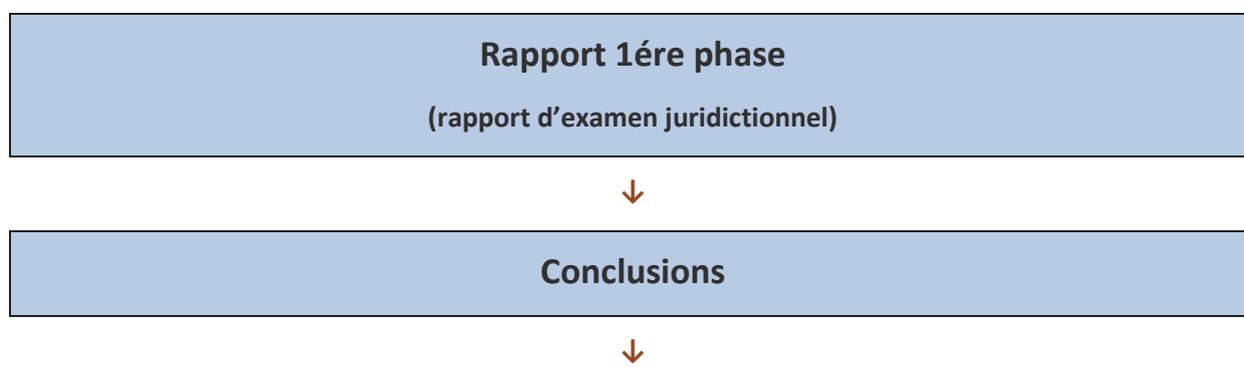
En cas de manquement sans préjudice financier, le juge des comptes doit alors considérer les circonstances de l'espèce pour déterminer le montant de cette somme dite « non rémissible », car insusceptible de faire l'objet d'une remise gracieuse par le ministre. Le juge fonde son appréciation sur les éventuelles circonstances aggravantes (réurrence du manquement, connaissance de l'irrégularité de la pratique, etc.) et atténuantes (modicité de la somme en jeu, caractère véniel du manquement, etc.) mises en lumière par l'instruction.

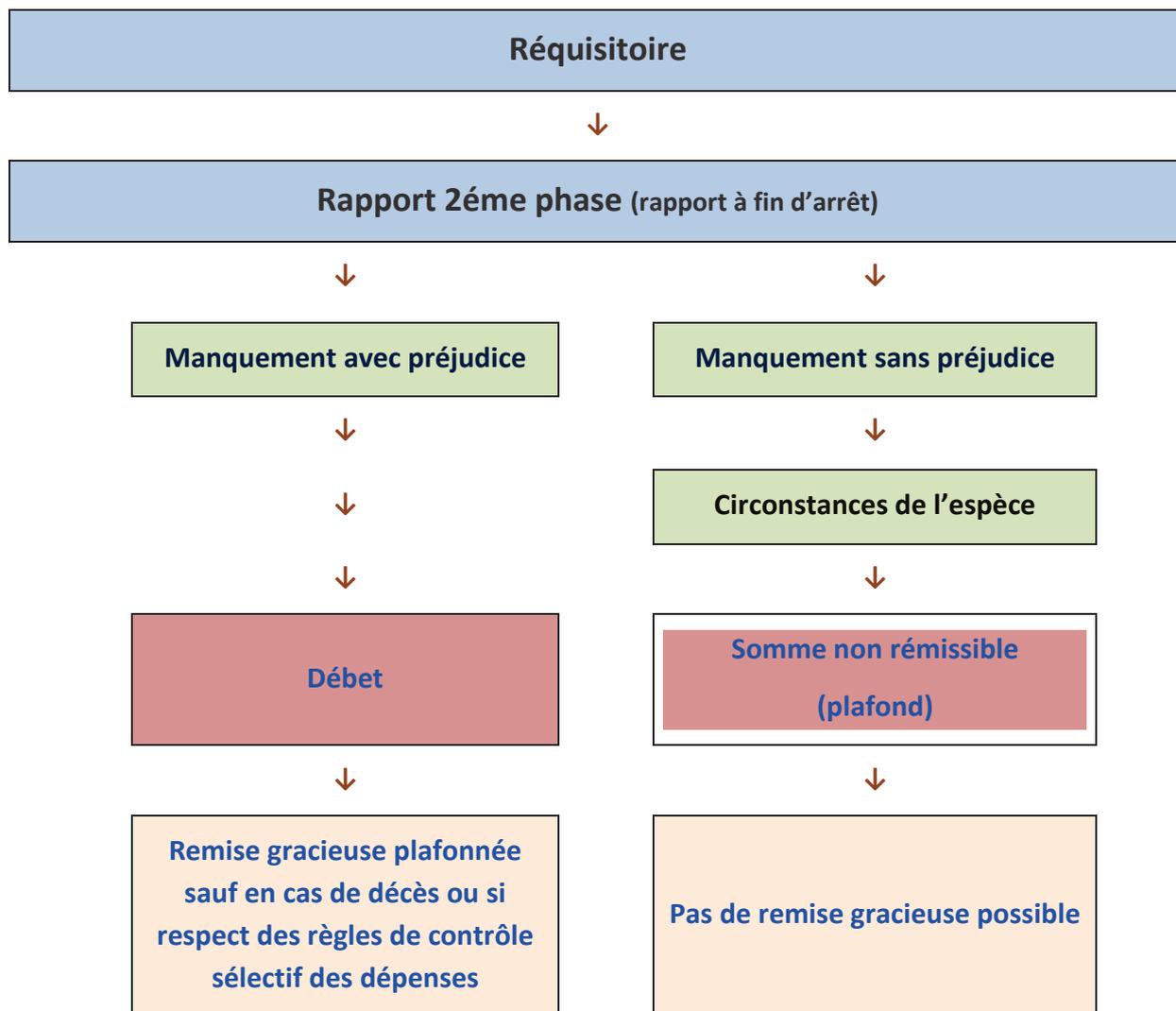
En présence d'un manquement, le comptable public va généralement invoquer l'absence de préjudice financier. Il va tenter de convaincre le juge financier que le manquement éventuellement constaté n'a pas entraîné de préjudice financier pour la personne publique. C'est devenu un moyen habituel devant le juge. Cette modification législative alimente la jurisprudence financière de ces dernières années.

Procédure de mise en jeu de la nouvelle responsabilité des comptables publics

Le déroulement de la procédure de mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics prend désormais le schéma suivant (*Source : Cour des comptes*).

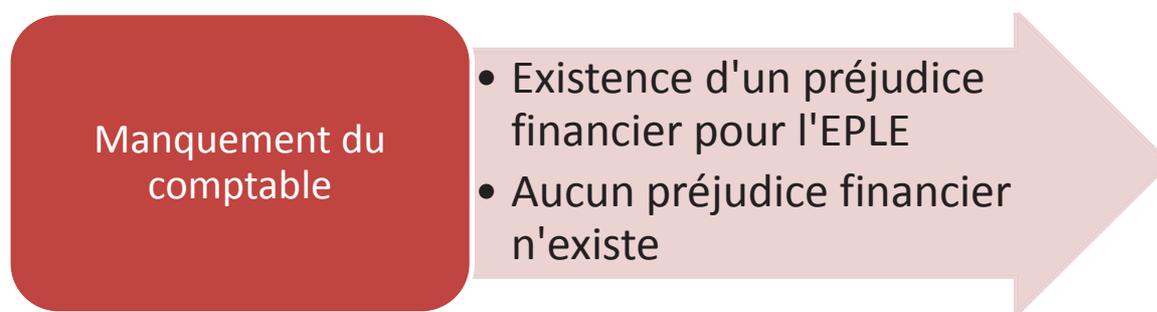
Procédure de mise en jeu de la nouvelle responsabilité des comptables publics





La constatation par le juge d'un manquement

Le juge des comptes constate un manquement du comptable à ses obligations : il lui faut alors déterminer s'il y a ou non préjudice financier pour la collectivité.



1^{er} cas : L'existence d'un préjudice financier



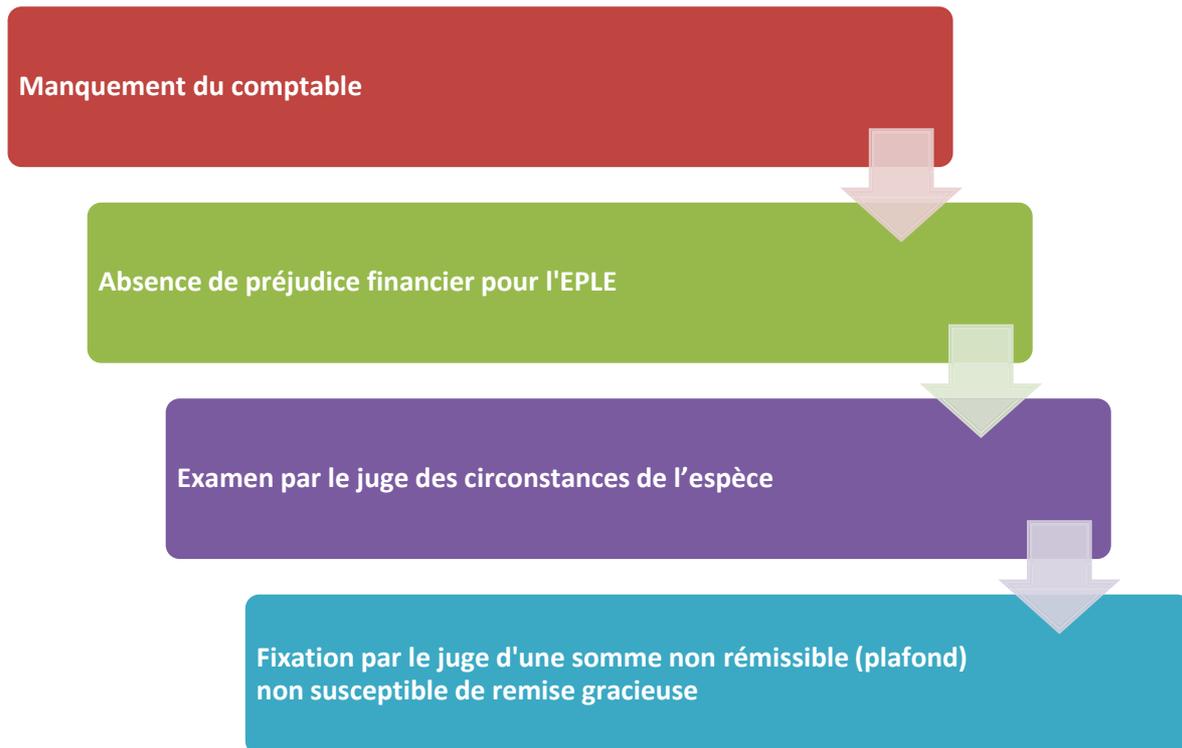
Les principaux cas de responsabilité (art. 60, § 6, al. 3)

Art. 60, § 6, al. 3 de l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963

Lorsque le manquement du comptable aux obligations mentionnées au I a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné ou que, par le fait du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers ou a dû rétribuer un commis d'office pour produire les comptes, le comptable a l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels la somme correspondante.

- ➔ Indemnisation du fait du comptable d'un autre organisme public ou d'un tiers
- ➔ Rétribution d'un commis d'office pour produire les comptes

2ème cas : L'absence de préjudice financier



Le juge fait application de l'alinéa 2 du paragraphe 6 de l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963.

Art. 60, § 6, al. 2 de l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963

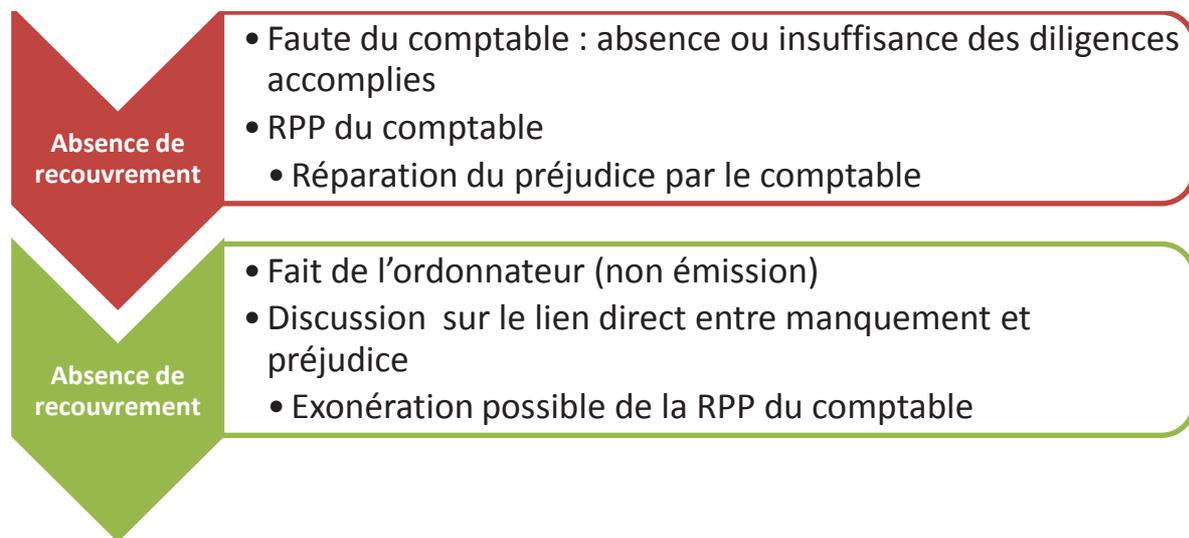
Lorsque le manquement du comptable aux obligations mentionnées au I n'a pas causé de préjudice financier à l'organisme public concerné, le juge des comptes peut l'obliger à s'acquitter d'une somme arrêtée, pour chaque exercice, en tenant compte des circonstances de l'espèce. Le montant maximal de cette somme est fixé par décret en Conseil d'Etat en fonction du niveau des garanties mentionnées au II.

La jurisprudence récente du Conseil d'État et de la Cour des comptes continue de préciser les contours de ces notions de manquement et de préjudice financier.

L'arrêt du Conseil d'État n°[370430](#) du 27 juillet 2015 apporte des précisions utiles en matière de recettes sur le préjudice financier. La Cour des comptes avait engagé la responsabilité du comptable public qui n'avait pas déclaré une créance fiscale au cours d'une procédure de liquidation judiciaire. Pour la Cour, l'absence de déclaration de cette créance prive l'Etat de la possibilité d'être admis dans la répartition de l'actif liquidé ; elle constitue un manquement aux diligences incombant au comptable et engage sa responsabilité.

La responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics en matière de recettes

Le juge des comptes n'engage la responsabilité du comptable que si l'absence de recouvrement s'accompagne d'une faute commise par celui-ci, caractérisée par l'absence ou l'insuffisance des diligences accomplies pour parvenir au recouvrement : il apprécie depuis longtemps le caractère « **adéquat, complet et rapide** » des diligences effectuées en vue de leur recouvrement (C. comptes 27 févr. et 19 mars 1964, Dupis, receveur de la commune d'Igny-le-Jard, Rec. C. comptes 91). Il prend en compte les circonstances de l'espèce (**prise en considération de la situation du débiteur au moment de la prise en charge du titre par le comptable et non au stade de la dernière diligence utile**) et notamment le lien de causalité (lien de cause à effet entre manquement et préjudice).



Lorsqu'un comptable public n'a pas recouvré une recette qu'il a prise en charge, le juge des comptes apprécie, d'abord, **s'il y a lieu d'engager sa responsabilité**. A ce titre, si le juge des comptes doit s'abstenir de toute appréciation du comportement personnel du comptable intéressé et ne peut fonder ses décisions que sur les éléments matériels des comptes, il lui appartient de se prononcer sur le point de **savoir si le comptable s'est livré aux différents contrôles qu'il lui incombe d'assurer et s'il a exercé dans des délais appropriés toutes les diligences requises** pour le recouvrement de la créance, lesquelles diligences ne peuvent être dissociées du jugement du compte.

Lorsque le juge des comptes estime, au terme de cette appréciation, que le comptable a manqué aux obligations qui lui incombent au titre du recouvrement des recettes, faute d'avoir exercé les diligences et les contrôles requis, le manquement du comptable doit en principe être regardé comme ayant causé un préjudice financier à l'organisme public concerné. Le comptable est alors dans l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels la somme non recouvrée.

Toutefois, lorsqu'il résulte des pièces du dossier, et en particulier des éléments produits par le comptable, qu'à la date du manquement, la recette était irrécouvrable en raison notamment de l'insolvabilité de la personne qui en était redevable, le préjudice financier ne peut être regardé comme imputable audit manquement. Une telle circonstance peut être établie par tous documents, y compris postérieurs au manquement. Dans le cas où le juge des comptes estime qu'au vu de ces

éléments, le manquement du comptable n'a pas causé de préjudice financier à l'organisme public concerné, il peut alors décider, sur le fondement non plus du troisième mais du deuxième alinéa du VI de l'article 60, d'obliger le comptable à s'acquitter d'une somme qu'il arrête en tenant compte des circonstances de l'espèce.

Le Conseil d'État suit dans cet arrêt n°[370430](#) du 27 juillet 2015 le même raisonnement que la Cour des Comptes. L'absence de déclaration de cette créance fiscale sur une entreprise en liquidation judiciaire par le comptable au liquidateur a privé l'Etat de la possibilité d'être admis dans la répartition de l'actif liquidé ; elle constitue un manquement aux diligences incombant au comptable et engage sa responsabilité. *Toutefois, il appartient au juge des comptes, avant de déclarer le comptable débiteur du montant de la créance, de vérifier si, comme le soutient celui-ci, à la date du manquement retenu à son encontre, la créance fiscale était irrécouvrable en raison de l'insolvabilité de l'entreprise redevable.*

Le juge
Appréciation de l'engagement de la responsabilité
Appréciation objective
 Aucune appréciation du comportement personnel du comptable
 Appréciation reposant sur les éléments matériels des comptes
 Exécution des différents contrôles incombant au comptable
 Exercice dans des délais appropriés de toutes les diligences requises pour le recouvrement de la créance
Existence ou non d'un manquement aux obligations incombant au comptable au titre du recouvrement des recettes
 Le manquement du comptable doit en principe être regardé comme ayant causé un préjudice financier à l'organisme public concerné.
<i>Le comptable est alors dans l'obligation de verser immédiatement de ses deniers personnels la somme non recouvrée.</i>
Troisième alinéa du VI de l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963
 Toutefois, si, à la date du manquement, la recette était irrécouvrable en raison notamment de l'insolvabilité de la personne qui en était redevable, le préjudice financier ne peut être regardé comme imputable audit manquement.
Une telle circonstance peut être établie par tous documents, y compris postérieurs au manquement.
<i>Si, au vu de ces éléments, le manquement du comptable n'a pas causé de préjudice financier, le juge peut alors décider d'obliger le comptable à s'acquitter d'une somme qu'il arrête en tenant compte des circonstances de l'espèce.</i>
Deuxième alinéa du VI de l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963

[Sommaire](#)

[Informations](#)

[Achat public](#)

[Le point sur ...](#)