Note relative au nouveau régime de responsabilité financière

des gestionnaires publics

Auteur : **MAJ le 03/07/2025**

Rudy Chouvel

r.chouvel@fhf.fr

Objet : Analyse de l’ordonnance et du nouveau régime de responsabilité

L’article 168 de la loi de finances pour 2022 du 30 décembre 2021 habilite le gouvernement à statuer par ordonnance en matière de responsabilité des gestionnaires publics en **instaurant un régime unifié de responsabilité qui met fin au régime dual distinguant la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics[[1]](#footnote-1) et la sanction des infractions financières commises par l’ensemble des agents publics** par l’actuelle Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF).

La tendance juridique de l’ordonnance du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics prise sur ce fondement (**applicable en 2023**) va dans le sens d’une **atténuation des conditions de mise en jeu de la responsabilité des ordonnateurs en général**.

1 - Une nouvelle garantie procédurale

Jusqu’en 2023, les directeurs d’hôpital sont justiciables au titre de certaines infractions financières de la CDBF en premier ressort et du Conseil d’Etat agissant comme juge de cassation des arrêts prononcés par la Cour.

La loi de finances pour 2022 et l’ordonnance de 2022 **renforcent les garanties procédurales des justiciables en créant un degré d’appel jusqu’alors absent**. En première instance, une **chambre du contentieux[[2]](#footnote-2) de la Cour des comptes** se prononce sur l’affaire qui peut ensuite être soumise à une **Cour d’appel financière** (Livre III du CJF, L311-1 et suivants). Le **Conseil d’Etat restera juge de cassation des arrêts rendus par cette Cour**.

2 - Un périmètre de la responsabilité financière redéfini

L’article L111-1 CJF prévoit qu’au 1er janvier 2023, la **Cour des comptes** « **juge en premier ressort les gestionnaires publics** (…) », les articles L131-1 CJF et suivants dressant la liste des justiciables (fonctionnaires, membre du cabinet, administrateur des organismes soumis à la Cour des comptes, hors exonération sur ordre écrit ou délibération) et ceux qui ne le sont pas (membres du gouvernement et élus locaux hors certains cas tels que la gestion de fait, par exemple).

2.1. Le préjudice significatif

L’examen de la jurisprudence de la CDBF révèle que les anciens articles L313-4 concernant les **règles d’exécution des dépenses et des recettes** et L313-6 du CJF relatif à **l’octroi d’avantages injustifiés** **accordés à autrui** sont les deux incriminations qui pesaient généralement sur les directeurs d’hôpital.

La première dispose d’un champ d’application particulièrement large que le nouvel article L131-9 CJF se propose de baliser en précisant sa réservation aux infractions les plus graves ayant causé un **préjudice financier significatif apprécié en tenant compte de son montant au regard du budget de la structure concernée**.

A l’aune de ce nouvel élément d’appréciation, un directeur d’hôpital ne serait sans doute plus mis en cause devant la CDBF pour un préjudice représentant 35.000 euros sur deux ans causé par l’octroi d’une indemnité bonifiant les rémunérations de médecins pour les fidéliser, quand bien même lui aurait-elle reconnu des circonstances absolutoires lui permettant de bénéficier d’une dispense de peine. Cette exemption pourrait sans doute également s’appliquer à son prédécesseur, qui s’était vu reconnaître des circonstances atténuantes réduisant sa condamnation à une amende symbolique pour un préjudice dix fois supérieur, sur la même période et pour les mêmes raisons, engendré par la minoration de redevances devant être reversées à l’hôpital par des médecins exerçant à titre libéral (**CDBF, 20 janvier 2021, CH de Chauny**).

S’agissant plus particulièrement du caractère significatif du préjudice, il **était sans doute inopportun d’envisager de figer dans la loi des critères financiers qui pourraient susciter des comportements de sous-contrôle pour les actes correspondant à des montants inférieurs à un seuil fixé**. En effet, si le simple constat d’une irrégularité entraînait, pour un comptable, sanction de la Cour des comptes, il en va différemment des décisions rendues par la **CDBF qui avait développé une jurisprudence intégrant le degré de gravité des irrégularités commises par les justiciables, la multiplicité des infractions, leur réitération et tenant compte de circonstances aggravantes, atténuantes voire absolutoires** alors même qu’aucun texte ne le prévoyait ni ne l’autorisait expressément.

**Vouloir que les textes quantifient précisément le caractère significatif d’un préjudice risquait de lier le juge financier et d’objectiver une jurisprudence jusque-là empreinte de compréhension sinon de bienveillance à l’endroit des ordonnateurs hospitaliers**.

Cela n’occulte bien sûr en aucun cas le **caractère préjudiciable et infamant à titre personnel** pour une directrice ou un directeur de comparaître devant une cour financière, ce qui devrait être évité dans le cadre des actions menées en faveur de la sauvegarde de la continuité des soins.

2.2. La jurisprudence sur la significativité du préjudice

La Cour des comptes s’autorise à ne pas retenir comme point de comparaison, pour mesurer la significativité du préjudice, les budgets globaux des personnes morales mais des budgets ou parties de budget plus restreints : par exemple, elle peut ne prendre en compte que les seules dépenses d’investissement (qui ne représentent que le quart du budget du département) comme élément de mesure (**CC, 3 mai 2024, Département de l’Eure)**, interprétation validée en appel, la cour estimant que les dépenses d’investissement (161 millions) du budget de la collectivité (677 millions) ont pu valablement être retenues pour apprécier le caractère significatif du préjudice (800.000 euros environ), occasionné par le comptable public qui avait manqué à ses obligations élémentaires de vigilance et fait preuve de négligences constitutives d’une faute grave (**CAF, 6 février 2025, Département de l’Eure**). Pour engager la responsabilité d’un gestionnaire public, la cour doit démontrer l’existence d’un préjudice financier significatif, mais si l’ordre de grandeur de ce préjudice doit être évalué avec une précision suffisante, il n’est pas nécessaire d’établir le montant exact du préjudice éventuel (**CAF, 12 janvier 2024, Société Alpexpo)**. Dans ce même arrêt, le premier rendu par la Cour d’Appel, elle confirme l’arrêt (le premier également) rendu par la chambre du contentieux de la Cour des comptes (**CC, 11 mai 2023, Société Alpexpo**) qui avait relaxé les présidents successifs de cette société d’économie mixte au motif que le caractère significatif du préjudice subi par celle-ci n’était pas démontré : la cour avait en effet estimé que le préjudice retenu (15.000 euros) rapporté au chiffre d’affaires de la société (6 millions) ne pouvait être considéré comme significatif. La Cour des comptes semble toutefois retenir quelquefois un seuil de significativité assez bas : par exemple, un préjudice de 219.000 euros environ, qui ne représente que 0,6 % des dépenses de fonctionnement d’un établissement public, a été considéré par elle comme significatif (**CC, 19 décembre 2024, AgroParisTech**).

2.3. Les autres infractions

* L’article L131-12 du CJF a reformulé l’ancien article L313-6 relatif à **l’avantage injustifié accordé à autrui**

Cet avantage devra être accordé désormais par **intérêt personnel direct ou indirect et plus seulement à autrui mais aussi à soi-même**. La notion d’intérêt personnel direct ou indirect devrait là encore éviter cette incrimination à des directeurs d’établissement contraints de faire usage d’expédients pour attirer ou retenir des praticiens pour assurer la mission de continuité des soins, leur intérêt personnel étant en l’espèce inexistant.

L'illustration de ces nouvelles dispositions est donnée par une décision de la Cour d’appel de juin 2025 qui infirme l’arrêt de la chambre du contentieux de la Cour des comptes qui avait jugé que le maire avait poursuivi un intérêt personnel indirect au détriment de l’intérêt général de la commune. Il avait réquisitionné le comptable public pour le paiement – qui avait été rejeté faute de pièces justificatives — de primes de fin d’année, versées depuis des décennies et considérées comme un droit acquis, à une trentaine d’agents communaux. Les premiers juges avaient considéré que le maire avait octroyé un avantage pécuniaire injustifié entraînant un préjudice financier pour la commune et qu’il avait poursuivi un intérêt personnel indirect. La Cour d’appel financière estime qu’à défaut de base légale, l’octroi de ces primes constitue un avantage injustifié entraînant un préjudice financier pour la commune mais que la seconde condition (l’intérêt personnel direct ou indirect) pour caractériser l’infraction prévue à l’article L.131-12 du CJF n’est pas remplie : la circonstance que le maire aurait eu comme objectif d’éviter un conflit social ne suffit pas à établir qu’il aurait agi par intérêt personnel et il ne ressortait pas du dossier que des liens particuliers aient existé entre le maire et tel ou tel bénéficiaire de la prime (**CAF, 20 juin 2025, Commune de Richwiller**).

Il convient également de souligner que le Conseil d’Etat exclut que l’employeur public prenne en charge les frais de procédure de ses agents mis en cause devant la Cour des comptes, ce refus de protection fonctionnelle semblant justifié lorsque le gestionnaire a accordé un avantage injustifié par intérêt personnel direct ou indirect (**CE, 29 janvier 2025, Société UGGC Avocats)**. La Circulaire n°6478-SG du 17 avril 2025 du Premier ministre indique que « la prise en charge des frais d’avocat n’est (…) pas possible », tout en indiquant qu’il est « essentiel que (les) agents se voient proposer un accompagnement par leur administration » et que les administrations « doivent identifier en leur sein et faire connaître l’entité (…) qui fonctionnera comme un centre de ressources et sera chargée de mettre en oeuvre cet accompagnement ». Ce sujet fait actuellement l’objet de débats entre les pouvoirs public les organisations syndicales.

* **L’infraction sur « instruction** » du supérieur hiérarchique (L131-5 CJF)

Cet article reprend l’esprit de l’ancien article L313-9 CJF qui mentionne pour sa part la nécessité d’un ordre écrit, que l’on retrouve également à l’article L131-6 (qui servirait d’appui à la « lettre de couverture »). En revanche, le **nouvel article intègre la théorie dite des « baïonnettes intelligentes » qui n’exonère pas la personne incriminée de sa responsabilité lorsque l’instruction donnée est manifestement illégale et de nature à compromettre gravement un intérêt public** : dans ces hypothèses, illustrées par la jurisprudence administrative concernant les fonctionnaires (faux en écriture, détournement des pièces à conviction, rétention de documents électoraux, destruction d’un bien privé implanté illégalement sur le domaine public…), le **fonctionnaire peut et doit désobéir notamment si l’exécution de ses instructions le conduit à enfreindre la loi pénale** (l’article L122-4 du Code pénal l’exonère de toute responsabilité dans ce cas). De même, le justiciable n’est pas responsable devant la Cour des comptes lorsque celle-ci constate l’existence de circonstances exceptionnelles ou constitutives de la **force majeure**.

* L’infraction liée à **l’inexécution d’une décision de justice** (article L.131-4 CJF)

Comme avant la réforme de 2022, tout justiciable est passible de sanctions lorsque ses agissements entraînent la condamnation d’une personne morale de droit public ou d’un organisme de droit privé gestionnaire d’un service public à une astreinte en raison de **l’inexécution totale, partielle ou tardive d’une décision de justice**. En outre, une sanction est encourue en cas de manquements aux dispositions de l’article 1er de la loi du 16 juillet 1980 relative aux astreintes, c’est-à-dire lorsqu’une somme d’argent, à laquelle l’Etat, une collectivité locale ou un établissement public a été condamné au paiement par une décision de justice, n’a pas été ordonnancée ou mandatée dans le délai de deux mois à compter de la notification de ladite décision. Le préfet ou l’autorité de tutelle peuvent procéder à un mandatement d’office mais l’abstention de l’ordonnateur est constitutive d’une infraction.

3 - Un régime de sanction atténué

En fonction de la nature de l’infraction financière commise, la **CDBF pouvait infliger une sanction pécuniaire sous forme d’amende pouvant correspondre à une année de traitement brut** (ancien article L313-1 CJF, par exemple), **voire à deux années** (ancien article L313-6 CJF, par exemple). Ces montants sont purement théoriques dans la mesure où la CDBF n’infligeait en général que des amendes d’un niveau assez modeste même lorsque les constats qu’elle opérait étaient accablants et avaient engendré des préjudices significatifs (par exemple, CDBF, 20 juillet 2017, Institut Curie).

L’ordonnance (article L131-16 CJF) **plafonne l’amende à un montant représentant six mois de rémunération annuelle**, soit une division par deux, ou par quatre, du maximum des peines aujourd’hui encourues par les justiciables.

La Cour a condamné (**CC, 10 juillet 2023, CH de Sainte-Marie**) l’ancienne directrice du Centre hospitalier Sainte-Marie, à Marie Galante, son successeur et un agent chargé du suivi des contentieux sur l’ensemble de la période, au titre des deux infractions suivantes : condamnation de l’organisme à des astreintes en raison de l’inexécution d’une décision de justice et l’absence ou le retard d’ordonnancement de sommes résultant de décisions juridictionnelles (1° et 2° de l’article L131-14 CJF). Si l’arrêt ne revêt aucun caractère exceptionnel, **il est à noter que l’ancienne directrice et son successeur ont été condamnés à des sommes importantes** (7.000 et 2.000 euros respectivement) pour la jurisprudence financière de la CDBF mais l’affaire a été transférée à la Cour des comptes, mais que **l’attachée d’administration hospitalière en charge du suivi a également été condamnée** (1.000 euros) : cette infraction permet donc à la Cour de confirmer que **la** **responsabilité des gestionnaires ne s’arrête pas aux ordonnateurs eux-mêmes**.

En effet, tout agent public qui commet un acte répréhensible peut être concerné, quelle que soit sa fonction. De plus, la responsabilité du délégant (délégation de signature) peut être engagée, même en l’absence d’irrégularité ou d’infraction de sa part, pour des irrégularités commises par les délégataires (défaut de surveillance). Cette responsabilité est appréciée selon le niveau de décision et de compétence attendue.

4 - Les modifications mineures et adjonctions

L’infraction **d’engagement des dépenses sans avoir la qualité pour le faire**, qui figure aujourd’hui dans le champ d’application de l’ancien article L313-3 est désormais individualisée à l’article L131-13 CJF.

Par ailleurs, la **saisine du parquet** **de la Cour des comptes** est ouverte (L142-1-1 CJF) aux corps d’inspections générales (IGA, IGF, IGAS notamment) ainsi qu’aux **commissaires aux comptes**.

S’agissant de ces derniers qui certifient les comptes des hôpitaux publics et disposent d’un accès privilégié aux documents financiers, **ils devaient déjà révéler au Procureur de la République les faits délictueux** dont ils ont connaissance lors de l’accomplissement de leur mission (L823-12 du Code de commerce). La saisine du parquet de la Cour des comptes pour l’une ou l’autre des infractions financières précédemment évoquées a toutefois moins de chance de se produire au sens où la mission du commissaire aux comptes intervient ex-post et seule une alerte restée sans suite du comptable public à l’ordonnateur qui serait portée à l’attention du commissaire pourrait conduire celui-ci à en saisir le ministère public près la Cour des comptes.

Le **comptable public peut enfin signaler à l’ordonnateur**, dans des conditions fixées par décret (L131-7 CJF) toute opération de nature à relever d’une infraction aux règles d’exécution des recettes et des dépenses ou de la gestion des biens.

Conclusion

La CDBF était jusqu’en 2023 saisie annuellement une dizaine de fois en moyenne et rendait entre cinq et dix arrêts par an ; la Procureure générale près la Cour des comptes souligne, dans un article publié dans *Gestions Hospitalières* (mai 2025), qu’elle est **saisie de 70 affaires par an**, chiffre sensiblement plus élevé que ce qui existait dans l’ancien régime avec la CDBF, mais indique **qu’un tiers des affaires fait l’objet de procédures** alternatives au contentieux, notamment en cas d’inexécution de décisions de justice dans lesquelles l’action du Parquet permet dans **90% des cas d’obtenir le règlement des sommes dues aux créanciers**. Elle précise en outre que, contrairement à une idée reçue, les poursuites du Parquet ne sont pas automatiques et donne l’exemple du **classement d’une affaire** concernant le directeur d’un hôpital ultra-marin qui octroyait des **avantages (pécuniaires et en nature) irréguliers pour attirer des personnels** dans une zone éloignée des centres urbains et à la qualité de vie dégradée, considérant que s’il y avait bien existence d’avantages injustifiés, c’est dans l’intérêt du service et de l’obligation d’assurer la continuité des soins qu’il avait agi.

La **transparence** avec les directoires, les conseils de surveillance et les ARS est conseillée et en **accord avec la jurisprudence de la CDBF qui a reconnu à plusieurs reprises des circonstances atténuantes** liées à l’information des autorités de tutelle, en amont ou en aval de la décision irrégulière.[[3]](#footnote-3)

Un [webinaire](https://www.fhf.fr/expertises/finances/replay-webinaire-juridique-fhf-lordonnance-relative-au-regime-de-responsabilite-financiere-des) de la FHF, organisé en partenariat avec la DGOS, la DGFIP et la Cour des comptes, a été diffusé le 16 janvier 2023, un autre [webinaire](https://www.cng.sante.fr/webinaires/nouvelle-responsabilite-ordonnateurs), plus récent, a été mis en ligne par le CNG (avec l’intervention de la Cour des comptes) le 28 mai 2024.

La Fédération hospitalière de France est attentive aux évolutions législatives et réglementaires, et restera force de proposition et d’alerte sur ces enjeux.

1. Le Décret n°2022-1605 du 22 décembre 2022, en application de l’Ordonnance, supprime les dispositions relatives à la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics et régisseurs. [↑](#footnote-ref-1)
2. Le Décret n°2022-1604 du 22 décembre 2022, en application de l’Ordonnance, a en effet créé une septième chambre au sein de la Cour, dite « chambre du contentieux », chargée de la répression des fautes commises par les gestionnaires publics en première instance, ainsi qu’une Cour d’appel financière qui connaît, en appel, des décisions rendues par la chambre du contentieux. Le rôle du ministère public est un rôle clé devant la chambre du contentieux car il peut décider notamment d’engager les poursuites ou de classer de l’affaire. [↑](#footnote-ref-2)
3. Sur cet enjeu : voir par ex. CDBF, 17 juin 2013, CHI de la Lauter (« Considérant que le défaut de réaction de l’autorité de tutelle face au versement irrégulier d’indemnités dites de congé RTT est de nature à atténuer la responsabilité de M. X »). [↑](#footnote-ref-3)