



Responsabilité des Gestionnaires Publics : une série de cas concrets pour vous aider au quotidien

Juillet 2024

La réforme de la responsabilité des gestionnaires publics (RGP) concerne tous les agents publics, fonctionnaires, contractuels, agents de droit privé exerçant une mission de service public. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023, elle marque le passage d'un régime de la réparation du préjudice à un régime venant sanctionner les fautes personnelles. Pour se prémunir, il appartient aux gestionnaires publics de renforcer leurs dispositifs de contrôle interne.

Afin de les y aider, le Service des achats et des finances (Safi) du Secrétariat général a dressé l'inventaire des cas les plus critiques auxquels vous pouvez être confrontés dans une série d'épisodes.

Le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics expose les gestionnaires publics ordonnateurs à la mise en cause de leur responsabilité personnelle en cas de faute grave entraînant un préjudice financier significatif, mais également en cas d'infractions formelles ou spécifiques constituées dès le premier euro, prévues aux articles L131-11 à L131-15 du Code des juridictions financières (par exemple : engagement d'une dépense sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation à cet effet).

**Cette série présente, au fil des épisodes,
des cas susceptibles d'engager votre responsabilité
et les moyens de vous protéger.**

Elle aborde ainsi plusieurs thématiques se rapportant notamment à la qualité juridique des acteurs, à l'exécution des processus de dépenses, de recettes, aux marchés publics, aux décisions de justice, et à d'autres sujets en lien avec les évolutions jurisprudentielles de la Cour des comptes.



J'engage une dépense d'achat : les bons réflexes

(Risque de défaut de qualité de la phase d'engagement de la dépense)

L'article 30 du décret GBCP du 7 novembre 2012 définit l'engagement comme « l'acte juridique par lequel une personne morale [...] crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense. L'engagement respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire ».

Il constitue « l'acte de naissance » de la dépense. Concernant les achats, il peut prendre plusieurs formes, comme par exemple un bon de commande lié ou non à un marché public.

L'engagement, situé au début de la chaîne d'exécution de la dépense, est une étape majeure qui a des conséquences juridiques et budgétaires, voire comptables (à moyen terme). Il faut donc le faire dans les règles. C'est l'objet de ce deuxième épisode de la série RGP visant à vous prémunir des risques d'engagement de votre responsabilité de gestionnaire public, réalisé par les bureaux SAFI 1C et SAFI 2B du Secrétariat général.

Précision importante : Pour le sujet de la qualité juridique des acteurs concernés par la phase d'engagement de la dépense (qualité d'ordonnateur), nous vous invitons à vous reporter à l'épisode 1 de la présente série.



Pour les dépenses liées aux achats, le gestionnaire doit s'assurer que son besoin ne peut être satisfait par un marché déjà existant avant la formulation de toute nouvelle demande d'achat.

› Comment se traduit concrètement le risque ?

Plusieurs exemples peuvent être cités (liste non exhaustive) :

- **Exemple 1 :** une commande est réalisée par un service sans engagement juridique (EJ) dans le système d'information. Par exemple, un agent passe une commande par téléphone ou par mail sans mise en concurrence ou comparaison de prix. Aucun engagement juridique préalable n'a été créé dans Chorus. En outre, aucune régularisation n'intervient.
- **Exemple 2 :** cas d'un marché d'électricité : le bon de commande est prévu sur 4 ans mais le service engage les crédits pour une seule année.
- **Exemple 3 :** un service prescripteur saisit et valide dans Chorus Formulaire une demande d'achat, devant donner lieu à la création et à la validation d'un engagement juridique dans Chorus par le CGF. Les données saisies et validées par le service prescripteur ne respectent pas les règles d'imputation comptable et budgétaire de la dépense (saisie erronée du groupe de marchandises, du domaine fonctionnel, du centre de coût ou du centre financier, etc.).

- **Exemple 4 :** l'engagement de la dépense ne respecte pas les règles en matière de contrôle budgétaire, soit par méconnaissance de ces dernières (exemple : un bon de commande supérieur à 500 000 € est engagé sans être soumis au visa préalable du contrôleur budgétaire, en contradiction avec les dispositions prévues par l'article 17 de l'arrêté du 26 décembre 2013 relatif au cadre de la gestion budgétaire et au contrôle budgétaire du ministère de l'Économie, des Finances et de la souveraineté industrielle et numérique et du ministère de la Transformation et de la Fonction publiques), soit par volonté de les contourner (les bons de commande font l'objet d'un fractionnement évitant le passage au visa du contrôleur budgétaire).

› Quelles sont les conséquences de la survenance du risque ?

Pour les services

- **En lien avec l'exemple 1 :** l'absence d'enregistrement d'un engagement juridique dans la comptabilité budgétaire entraîne un disponible à engager erroné et empêche les services de pouvoir piloter efficacement leur budget et leurs dépenses. Par ailleurs et en l'absence d'EJ, le fournisseur ne pourra pas déposer sa facture dans Chorus Pro et ne pourra pas être payé.
- **En lien avec l'exemple 2 :** en plus d'un impact sur la qualité de la comptabilité budgétaire, la survenance du risque peut également avoir un impact métier (dégradation des relations avec le fournisseur). Le service s'expose en outre à un refus ultérieur de visa du contrôleur budgétaire (car l'engagement juridique erroné n'est pas soumis au visa, alors que le visa peut devenir obligatoire à terme, si le montant du bon de commande dépasse le seuil de visa).
- **En lien avec l'exemple 3 :** une demande d'engagement comportant de mauvaises données d'imputation impacte l'ensemble de la chaîne d'exécution de la dépense jusqu'à la demande de paiement. Elle peut générer un coût de rectification, en plus d'un risque de mauvaises relations avec le CGF (en cas d'erreurs récurrentes). La responsabilité des gestionnaires n'est pas directement impactée par le risque, dont les conséquences relèvent davantage du champ de la qualité comptable et financière.

Pour les gestionnaires publics

- **En lien avec l'exemple 1 :** le fait de contracter avec un fournisseur sans procéder à une mise en concurrence est susceptible de constituer un manquement au code de la commande publique. Comme indiqué dans le guide de l'achat public corédigé par la DAE et l'AFA, le détournement de procédure par un recours abusif aux procédures sans publicité ni mise en concurrence, expose le gestionnaire concerné au risque pénal. Selon les situations d'espèce, notamment au regard de la relation du gestionnaire avec le fournisseur, il s'expose au risque de commettre un délit de favoritisme, de prise illégale d'intérêts, de corruption ou de détournement de fonds publics.
- **Au titre des exemples 1 à 3,** la responsabilité des gestionnaires publics peut être recherchée par la Cour des comptes. D'après l'article L131-16 du Code des juridictions financières, un gestionnaire est alors passible d'une amende pouvant aller jusqu'à six mois de la rémunération annuelle à la date de l'infraction.
- **En lien avec l'exemple 4,** l'amende peut aller jusqu'à un mois de la rémunération annuelle à la date de l'infraction, en cas d'engagement d'une dépense sans respecter les règles applicables en matière de contrôle budgétaire portant sur l'engagement des dépenses (article L131-13 du Code des juridictions financières).

Les bonnes questions à se poser

1. La demande d'engagement (exemple: demande d'achat dans Chorus Formulaires) et l'engagement juridique sont-ils saisis dans le système d'information ?
2. Dans le cas de dépenses urgentes: le caractère urgent de la dépense est-il avéré? L'engagement de régularisation intervient-il dans les meilleurs délais?
3. La demande d'engagement et l'engagement juridique prennent-ils en compte le caractère pluriannuel de la dépense (dès lors que cela est requis)?
4. Toutes les données à saisir dans le cadre des demandes d'achat sont-elles correctement saisies? Les règles d'imputation de la dépense sont-elles respectées? (Conformité des données d'imputation à l'objet et à la nature de la dépense).
5. En fonction des seuils prévus par l'arrêté du 26 décembre 2013, la décision d'engagement de dépense est-elle soumise à l'avis préalable ou au visa du contrôleur budgétaire?
6. Toutes les décisions d'engagement de dépense concernées sont-elles systématiquement et correctement transmises au contrôleur budgétaire? (Il n'y a aucun contrôle automatique et bloquant dans Chorus).

» Quelles mesures de contrôle interne adopter pour se prémunir du risque?

Mesures touchant à l'organisation des acteurs/des contrôles (liste non exhaustive)

- Contrôler, au niveau du service prescripteur, la création systématique et préalable d'un EJ dans Chorus pour chaque commande réalisée;
- Mettre en place un contrôle *a posteriori* visant à s'assurer que la saisie et la validation des demandes d'achat ne sont pas réalisées par le même acteur;
- En cas de commande urgente réalisée par un service sans engagement juridique préalable, et sans attendre la réception de la facture par le comptable, régulariser la commande en créant une demande d'achat. S'assurer ensuite de la création effective de l'EJ correspondant dans Chorus;
- Prendre l'attache du CGF pour déterminer les modalités de transmission des demandes d'engagement soumises au visa du contrôleur budgétaire. Mettre en place un contrôle de supervision *a posteriori* visant à s'assurer de la correcte application de ces modalités;
- Contrôler le respect des règles/seuils de transmission des décisions d'engagement au contrôleur budgétaire (pour les décisions d'engagement soumises à l'obligation de visa ou d'avis préalable de ce dernier).

Mesures touchant à la documentation/formation (liste non exhaustive)

- Former les services prescripteurs, sensibiliser les acteurs de la chaîne de la dépense à la nécessité de réaliser un EJ préalable à la commande. « Pas de commande sans demande d'achat dans Chorus Formulaires (ou équivalent interfacé à Chorus Coeur) ou marché dans Place ».
- Documenter au niveau du service, de la sous-direction ou du bureau, les procédures de dépenses d'achats, les acteurs et leurs rôles sans oublier les règles de validation budgétaire et les seuils. Documenter les contrôles à réaliser sur les demandes d'engagements et les engagements juridiques. Voir le RCI Achats/dépenses au point 5.

Mesures touchant à l'organisation/la traçabilité (liste non exhaustive)

- Bien respecter le workflow saisie/validation pour se donner les moyens d'un contrôle.
- Proportionner aux enjeux financiers les modalités de traçabilité des contrôles opérés au moment de la saisie et de la validation des demandes d'achat dans Chorus Formulaires (ou équivalent) : traçabilité renforcée des contrôles contemporains lors de la validation de demandes d'achats à fort enjeux financiers, traçabilité adaptée dans le cadre de contrôles de supervision a posteriori pour les demandes d'achats de moindre enjeu.

Pour en savoir plus contactez-nous :



Par téléphone

09 72 67 27 70

Entre 9 h 15 et 17 h sans interruption
Prix d'un appel local



Par formulaire de contact

www.amf-sam.fr