

❖ La responsabilité personnelle et pécuniaire de l'agent comptable et du régisseur en EPLE :

Les procédures de mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des agents comptables et des régisseurs des établissements publics locaux d'enseignement ont évolué à la suite de la déconcentration de la constatation et de l'apurement des débits administratifs, entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2005 : les principaux éléments à retenir sont récapitulés ci dessous.

-0-0-0-0-0-0-0-0-0-

L'agent comptable ou le régisseur nommé en EPLE constitue obligatoirement un cautionnement, sauf pour les régies de faible montant.

La responsabilité du comptable, définie par [l'article 60 de la loi n°63-156 du 23 février 1963](#), est en effet très large :

- elle peut être engagée dès lors qu'un déficit ou un manquant en deniers ou en valeurs a été constaté, qu'une recette n'a pas été recouvrée, qu'une dépense a été irrégulièrement payée ou que, par la faute de l'agent comptable, l'établissement a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers ;
- elle s'étend à toutes les opérations du poste que le comptable dirige, depuis la date de son installation jusqu'à la cessation de fonction (remise de service), y compris pour les tâches effectuées par ses collaborateurs ;
- elle peut aussi être mise en jeu au titre de la gestion de ses prédécesseurs, pour les opérations (recettes non recouvrées, soldes anormaux) prises en charge sans avoir émis de réserves, dans les formes et délais requis.

Le législateur a prévu des procédures d'atténuation de la responsabilité : la remise gracieuse et la décharge de responsabilité.

1. Le début de la procédure

La mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire se traduit par un acte, qui est :

- soit un jugement définitif (débet juridictionnel) de la Chambre Régionale des Comptes, ou de la Cour des Comptes en cas d'appel, ou du Conseil d'État en cas de recours en cassation,
- soit un ordre de versement (débet administratif).

IMPORTANT : Priorité est donnée au juge des comptes, un ordre de versement n'est émis que lorsque l'établissement subit un préjudice certain dont le montant est incontestable. Toutefois, dans certains cas complexes (détournement de fonds par exemple, avec une procédure pénale concomitante à l'encontre de l'auteur des faits), l'ordre de versement peut indiquer une évaluation du préjudice, dont le montant définitif sera arrêté ultérieurement.

2. L'ordre de versement

Pour un agent comptable, l'ordre de versement est émis :

- par le **recteur** pour tous les cas énumérés par [l'arrêté du 19 août 2005](#) (vol, déficit de caisse, manquants en valeurs, paiement sur pièce falsifiée, perte d'effets bancaires, paiement non libératoire, pièces étrangères et fausse monnaie) ;
- par le **ministre** pour les autres motifs de débet, notamment les détournements de fonds et la nomination de comptables commis d'office.

Pour un régisseur, l'ordre de versement est émis par le chef d'établissement.

L'ordre de versement est établi par l'autorité compétente au vu d'un état précis et détaillé du déficit et des circonstances : sommes manquantes (espèces, chèques), procès-verbal de déclaration à la police ou à la gendarmerie, etc.

Pour les valeurs inactives (tickets de cantine notamment), deux cas sont à distinguer :

1. Les tickets de cantine indiquaient un prix ; leur disparition constitue une perte financière pour l'établissement et augmente d'autant le débet de l'agent comptable ou du régisseur.
2. Les tickets ne portaient aucun prix (ils n'avaient pas de "valeur faciale") ; c'est le cas de tous les tickets identifiés grâce à un code couleur ou des cartes magnétiques chargées au moment de la vente. La DGCP considère que, dans ce cas, l'établissement n'a pas subi de préjudice. L'agent comptable ou le régisseur doit fournir une attestation, visée par l'ordonnateur, précisant que toutes les précautions ont été prises pour éviter que les tickets soient utilisés dans l'établissement.

Pour un comptable commis d'office (cas de débet non déconcentré), il convient de transmettre au MENESR (bureau DAF A3) l'arrêté préfectoral désignant le commis d'office, la délibération du conseil d'administration fixant le montant de la rémunération ainsi qu'une attestation de son versement.

IMPORTANT : il peut arriver que tout ou partie du déficit soit comblé ultérieurement (par exemple restitution d'espèces ou de valeurs par l'auteur du vol, chèques perdus mais ré-émis par les débiteurs, recouvrement d'un paiement non libératoire, ...) : dans ce cas, ces sommes seront imputées sur le montant initial du déficit.

3. Que doit faire l'intéressé(e) ?

- **Dès réception** de l'ordre de versement, l'intéressé doit déclarer le « sinistre » auprès de son assureur dans les formes et délais fixés par les conditions générales de son contrat.
- Ensuite, il doit solliciter un sursis de versement auprès de l'autorité qui a émis l'ordre de versement, dans un **délaï de 15 jours** à compter de la date de sa notification. L'autorité concernée se prononce dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande. Passé ce délai, le sursis est réputé accordé pour un an, mais une demande en décharge de responsabilité ou en remise gracieuse prolonge le sursis jusqu'à la date de la notification de la décision statuant sur ces demandes.
- Enfin, constituer une demande de décharge de responsabilité et/ou de remise gracieuse.

IMPORTANT : Un arrêté de débet, ayant force exécutoire et portant intérêt à compter de la date de l'ordre de versement, est émis lorsque l'intéressé(e) ne réagit pas : s'il ne demande pas un sursis de versement ou si ce sursis est expiré, s'il ne s'acquiesce pas de la somme réclamée ou s'il ne présente pas une demande en décharge de responsabilité ou en remise gracieuse. Cet arrêté est émis par le recteur pour tous les motifs de débet énoncés dans [l'arrêté du 19 août 2005](#), par le MENESR dans les autres cas.

4. Décharge de responsabilité et remise gracieuse

Ce sont deux dispositifs distincts d'atténuation de la responsabilité personnelle et pécuniaire :

	Décharge de responsabilité	Remise gracieuse
Motifs	Circonstances de force majeure au sens de l'article 1148 du code civil, définies par la jurisprudence (débet directement lié à la survenance d'un événement "extérieur, imprévisible et irrésistible")	Éléments que l'intéressé fait valoir à l'appui de sa requête (circonstances particulières, conditions d'exercice, situation personnelle, ...)
Formulation de la demande	L'autorité chargée de statuer peut prononcer une décharge de responsabilité, même si cette demande n'a pas été expressément formulée par l'intéressé(e)	Une demande en remise gracieuse ne se présume pas : les services chargés de l'instruction du dossier ne peuvent en aucun cas transformer, de leur propre initiative, une demande en décharge de responsabilité en une demande en remise gracieuse
Avis de l'établissement	L'autorité chargée de statuer peut prononcer une décharge de responsabilité quel que soit l'avis de l'établissement	Une décision de remise gracieuse est subordonnée à l'avis conforme de l'établissement (décret n°64-1022 du 29 septembre 1964)
Montant laissé à charge	La décharge de responsabilité efface la totalité du déficit et des intérêts afférents	Une remise gracieuse peut être partielle et laisser à la charge de l'intéressé(e) tout ou partie du débet ainsi que des intérêts afférents

IMPORTANT : Même lorsque les circonstances de la force majeure paraissent réunies, il est conseillé aux régisseurs et aux comptables d'établir simultanément une demande en décharge de responsabilité et une demande en remise gracieuse, compte tenu des conditions strictement définies permettant d'octroyer une décharge de responsabilité.

5. La constitution du dossier

Le dossier doit comporter :

- l'acte mettant en jeu la responsabilité : jugement définitif (débet juridictionnel), ordre de versement ou arrêté de débet (débet administratif) ;
- la demande de décharge de responsabilité et/ou de remise gracieuse, présentée personnellement par l'intéressé(e) (le cas échéant par ses ayants droit), accompagnée de tout document utile (dépôt de plainte en cas de vol, circonstances précises de l'affaire, jugements provisoires de la CRC et de la Cour des comptes, etc.) ;
- pour un régisseur, l'arrêté de création de la régie et l'arrêté de nomination ;
- la délibération du conseil d'administration, précisant le décompte des votes, accompagnée d'un extrait du procès-verbal de la réunion, explicitant l'avis du conseil sur la demande présentée par le régisseur ou l'agent comptable ;
- les avis, dûment motivés, de l'ordonnateur de l'établissement, de l'agent comptable (pour les dossiers des régisseurs) et du recteur d'académie.

IMPORTANT : lorsque des demandes en décharge de responsabilité et en remise gracieuse sont présentées conjointement, chacune des deux demandes doit faire l'objet d'une délibération et d'avis distincts. Il faut aussi respecter la chronologie : l'acte engageant la responsabilité (jugement définitif ou OV), doit porter une date antérieure à la demande de remise et aux avis requis.

6. L'avis du conseil d'administration

Son avis est **primordial** lorsque les circonstances de la force majeure ne sont pas réunies (un avis défavorable du conseil d'administration pour une remise gracieuse conduit de facto à une décision de rejet). Il est donc très important de l'informer précisément :

- des fondements législatifs et réglementaires des procédures d'atténuation de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics et des régisseurs ;
- de la distinction entre la mise en jeu de cette responsabilité et une procédure disciplinaire, voire pénale ;
- du fait que les sommes allouées en décharge de responsabilité ou en remise gracieuse sont supportées par le budget de l'EPLÉ ;
- de la distinction à opérer entre le débet prononcé et les intérêts, dont le montant peut être très élevé lorsque l'affaire est ancienne et qui ne sont pas supportés par l'établissement en cas de remise.
- du préjudice véritablement subi par l'établissement (qui n'est pas établi pour certains motifs de débet juridictionnel) ;

7. La décision

Le dossier complété et vérifié est transmis par le rectorat pour décision, soit directement au TPG, soit au MENESR (bureau DAF A3) qui le transmet, avec l'avis du ministre, au MINEFI (bureau DGCP 1C) :

Cas de débet	Autorité ayant le pouvoir de statuer
Débet administratif motivé par un vol, déficit de caisse, manquants en valeurs, paiement sur pièce falsifiée, perte d'effets bancaires, paiement non libératoire, pièces étrangères et fausse monnaie et dont le montant est inférieur ou égal à 300 000 euros (seuil figurant dans l'arrêté du 21 décembre 2001)	TPG du département où est située l'agence comptable de l'établissement
Autre cas de débet administratif ou débet dont le montant est supérieur à 300 000 euros	MINEFI
Débet juridictionnel	MINEFI

La décision du trésorier-payeur général est adressée au recteur d'académie qui la notifie à l'agent comptable ou au régisseur et en informe l'établissement concerné. Si la décision émane du ministre chargé des finances, elle est adressée au ministère chargé de l'éducation, aux mêmes fins.

IMPORTANT : les décisions de remise gracieuse partielle ou de rejet revêtent un caractère strictement conditionnel. En conséquence, si le régisseur ou le comptable ne s'acquitte pas de la somme laissée à sa charge, il reste redevable de la totalité du montant du débet initial. Faute de paiement dans un délai raisonnable, un arrêté de débet est émis à son encontre par le recteur d'académie pour le montant total du déficit.

8. Cautionnement et assurance

Si la décision qui vous a été notifiée laisse à votre charge tout ou partie du débet, sachez que le cautionnement que vous avez constitué pourra intervenir pour régler votre dette, mais que l'organisme vous en demandera le reversement : **le cautionnement garantit l'État et non le comptable**. Il faut donc de nouveau contacter votre assurance personnelle pour l'aviser de la décision : consultez [Objectif Établissement n°17, page 12](#).

9. Les principaux textes de référence

La responsabilité des comptables publics et des régisseurs

- **Article 60 de la loi n°63-156 du 23 février 1963** portant loi de finances pour 1963
- **Décret n°62-1587 du 29 décembre 1962** : règlement général sur la comptabilité publique (RGCP)
- **Décret n°64-1022 du 29 septembre 1964 modifié** : constatation et apurement des débits des comptables publics et assimilés
- **Décret n°66-850 du 15 novembre 1966 modifié** : responsabilité personnelle et pécuniaire des régisseurs
- **Arrêté du 18 décembre 2001** : seuil de consultation du Conseil d'État pour une remise gracieuse
- **Arrêtés du 29 juillet 2005** : délégation de pouvoir du MINEFI aux TPG ([comptables](#) et [régisseurs](#))
- **Arrêté du 19 août 2005** : délégation de pouvoir du MENESR aux recteurs
- **Instruction DGCP n°01-043-M96 du 23 avril 2001** : présentation des dossiers de remise ou de décharge
- **Circulaire n° 2006-013 du 19 janvier 2006** : déconcentration de la constatation et de l'apurement des débits des agents comptables et des régisseurs des EPLE

Le cautionnement

- **Décret n°64-685 du 2 juillet 1964 modifié** : constitution et libération du cautionnement exigé des comptables publics
- **Arrêté du 24 novembre 2000 modifié** par **l'arrêté du 21 décembre 2001** pour les comptables
- **Arrêté du 28 mai 1993 modifié** par **l'arrêté du 3 septembre 2001** pour les régisseurs
- **Instruction générale du 16 août 1966** sur l'organisation du service des comptables publics modifiée notamment par **instruction du 9 août 2005**

La formulation de réserves

- **Instruction DGCP n°01-002-M9 du 8 janvier 2001** : formulation de réserves par les agents comptables d'EPLE sur la gestion de leurs prédécesseurs

La nomination d'un comptable commis d'office

- **Décret n°85-924 du 30 août 1985 modifié (article 55)** : délai de présentation du compte financier et compétence du préfet pour désigner d'office un agent chargé de la reddition des comptes
- **Circulaire n°88-079 du 28 mars 1988 (§ 4413)** : désignation et rétribution du comptable commis d'office

La procédure de jugement des comptes

- Elle est codifiée dans le code des juridictions financières : parties [législative](#) et [réglementaire](#)
- La prescription extinctive est décrite dans l'instruction **DGCP n°05-045-V1 du 17/10/2005**

❖ Les conditions de mise en œuvre de la responsabilité du comptable :

1 – Recouvrement définitivement compromis et diligence du comptable

L'attention des comptables est particulièrement appelée sur le fait qu'il ressort clairement des décisions de la Cour des comptes que la notion de « recouvrement définitivement compromis » est retenue pour mettre en jeu la responsabilité du comptable.

L'appréciation du caractère définitivement compromis du recouvrement d'une créance relève du pouvoir souverain du juge financier et ne se confond pas avec la prescription de l'action en recouvrement du comptable public.

Ainsi, la responsabilité du comptable peut être engagée même si le recouvrement de la créance n'est pas prescrit, eu égard aux circonstances de l'espèce que seul le juge des comptes est habilité à apprécier.

En effet, les diligences du comptable sont appréciées au cas par cas par le juge des comptes. Si le comptable a pris des mesures effectives à l'effet de recouvrer une créance mais que ces mesures se sont en définitive avérées inefficaces, sa responsabilité ne sera pas engagée (C. comptes, commune La Celle-Saint-Cloud, 4-07-1996).

Par ailleurs, au titre des diligences que peut prendre en compte le juge financier figurent les nombreuses démarches infructueuses du comptable auprès des administrations en vue d'obtenir des renseignements (Cour des comptes, commune Pourrières, 19-12-2002). De même, dans un arrêt des 19 janvier et 20 mars 1989, la Cour a considéré que « malgré le caractère tardif d'un commandement [...], les poursuites diligentées par les comptables successifs ne paraissent pas inadaptées et attestent des efforts faits pour retrouver la redevable, en dépit de l'erreur d'adresse initiale dont le comptable ne saurait être tenu pour responsable ».

Le juge tient compte ainsi des difficultés particulières auxquelles le comptable a pu être confronté dans l'exercice de sa mission (Cour des comptes, commune Tourreyes-sur-Loup, 7-10-1993 ; CHU de Nice, 24-02-2000).

2 – Responsabilité des comptables successifs

Responsabilité du comptable sous la gestion duquel la créance est devenue irrécouvrable.

La responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public est engagée, en matière de recouvrement, dès la prise en charge du titre de recettes jusqu'à son complet recouvrement. Il importe donc que les contrôles, particulièrement celui de l'autorisation de percevoir la recette, soient exercés avec vigilance.

Compte tenu des difficultés que le comptable peut rencontrer pour le recouvrement des créances qu'il a prises en charge, il n'est pas rare que l'action en recouvrement des titres de recettes s'inscrive sur plusieurs exercices comptables et soit mise en œuvre sous la responsabilité de comptables successifs. Cette situation conduit le comptable en fonction à produire, à chaque fin d'exercice, un état détaillé des restes à recouvrer et des diligences accomplies pour leur recouvrement.

La responsabilité du comptable est fondée, comme il a été dit précédemment, sur la notion de « recouvrement définitivement compromis ».

Lorsque l'action en recouvrement a été exercée sous la responsabilité de comptables successifs, il est permis de s'interroger sur les conditions de détermination du « comptable responsable » par le juge financier. A cette question, plusieurs arrêts de la Cour des comptes et du Conseil d'Etat sont venus éclaircir les principes applicables en la matière.

En premier lieu, le juge financier ne raisonne pas comme en matière de dépenses où la responsabilité recherchée est celle du comptable en fonction à la date du paiement. Par ailleurs, la jurisprudence financière a écarté un partage de responsabilité entre les différents comptables qui se sont succédé.

Ainsi, le principe veut que ce soit la responsabilité du comptable en fonction [comptable « entrant »], au moment où sont jugées et mises en cause les diligences accomplies pour le recouvrement de tel ou tel titre, qui est engagée (Cour des comptes, 5-12-2002 et 27-02 2003).

Ce comptable pourra dégager sa responsabilité en apportant la preuve :

- de diligences suffisantes (Cour des comptes, 15-05-2003) ;
- de réserves émises à son entrée en fonction sur la gestion de son prédécesseur et visant précisément les titres concernés. Le mécanisme des réserves permet alors de rechercher la responsabilité du comptable sous la gestion duquel les créances en cause sont devenues effectivement irrécouvrables.
Le juge financier apprécie souverainement le bien-fondé des réserves émises par le comptable « entrant ».

Toutefois, la responsabilité du comptable « sortant » ne peut plus être mise en cause dès lors qu'il a obtenu décharge, par jugement définitif, de sa gestion au titre de l'exercice au cours duquel la créance est devenue irrécouvrable.

La juridiction financière a dans ce cas épuisé sa compétence. L'apurement de la créance ne peut plus être obtenu que par son admission en non-valeur (Cour des comptes, 23-05-1989, Maison de retraite de Châtelet-en-Brie). Même en l'absence de diligences ou de réserves, le comptable en fonction peut être dégagé de sa responsabilité s'il apparaît que la mauvaise tenue de la comptabilité rendait impossible la connaissance des restes à recouvrer (Cour des comptes, 19-05-1994, commune de Taradeau ; 16-05-2002, LP de Saint-Ouen-L'Aumône).

Compte tenu des éléments qui précèdent, il apparaît que la responsabilité d'un comptable peut être mise en cause après sa cessation de fonction lorsque les deux conditions cumulatives suivantes sont remplies :

- la créance est devenue irrécouvrable sous sa gestion,
- les comptes de sa gestion, afférente à l'exercice au cours duquel la créance est devenue irrécouvrable, n'ont pas fait l'objet d'une décision définitive de décharge.

La portée relative des réserves.

La portée des réserves émises ou, inversement, de l'absence de réserves demeure cependant relative.

Ainsi, l'absence de réserves par le comptable « entrant » n'est pas toujours de nature à exonérer le comptable « sortant » de sa responsabilité s'il apparaît qu'au vu des circonstances de l'espèce l'irrécouvrabilité de la créance était acquise à l'arrivée du comptable « entrant » (Cour des comptes, 16-12-1985, Ramouret, 24-04-1992, Receveur des impôts du Finistère). Plus récemment, la Cour des comptes, pour infirmer un jugement de débet du comptable « sortant », retient non pas l'absence de réserves du comptable « entrant » mais le fait que l'insuffisance avérée des diligences du comptable « sortant » n'avait pas définitivement compromis le recouvrement des créances en cause (Cour des comptes, commune de Tende, 24-06-2004).

De ces diverses jurisprudences, il apparaît que le juge des comptes fait prévaloir l'irrécouvrabilité de la créance sur la réserve qui constitue un indice pour rechercher si le recouvrement était définitivement compromis au moment de la remise de service.

❖ La nomination d'un agent comptable intérimaire en EPLE :

Il y a lieu de constituer un intérim comptable lorsque le poste est dépourvu d'un titulaire responsable alors que l'intérêt du service exige que cette fonction continue à être exercée : ce sera notamment le cas dès lors que la durée prévisible de l'absence du titulaire est supérieure à deux mois.

Il convient de privilégier la nomination d'agents ayant déjà la qualité de comptable public, dans la mesure où les garanties constituées pour le poste principal (cautionnement) répondent également de la gestion d'intérimaire, conformément aux dispositions prévues au deuxième alinéa de l'article 1^{er} du décret n° 64-685 du 2 juillet 1964.

Toutefois, lorsque aucun agent comptable en fonction dans un autre poste comptable ne peut assurer l'intérim d'un poste momentanément vacant, il est possible de nommer un autre agent.

Il est précisé que le comptable titulaire reste responsable, conformément aux dispositions de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963 (article 60), tant qu'un autre comptable n'a pas été installé, c'est à dire tant qu'il n'y a pas eu remise de service. En revanche, à partir du moment où un comptable intérimaire est nommé et installé, ce dernier est responsable de toutes les opérations de dépenses effectuées depuis le premier jour de son entrée en fonction. Il peut également voir sa responsabilité engagée par le juge des comptes au titre des recettes, même pendant la période dont il dispose pour émettre ses réserves. Dans cette hypothèse, l'absence de cautionnement constitué par le comptable intérimaire constitue un risque pour le ou les établissements dont il assume la comptabilité, tout particulièrement lorsque l'intérim se prolonge au-delà de la durée initialement prévue.

C'est pourquoi il a été convenu, en accord avec les services de la direction générale de la comptabilité publique, de demander aux comptables intérimaires qui ne sont pas titulaires d'un autre poste comptable de constituer un cautionnement. L'arrêté rectoral de nomination du comptable intérimaire devra en conséquence mentionner le montant du cautionnement qui doit être souscrit, fixé conformément à l'arrêté ministériel du 24 novembre 2000 modifié par l'arrêté ministériel du 21 décembre 2001, les formalités étant effectuées auprès de l'Association Française de Cautionnement Mutuel (AFCM) dans les mêmes conditions que pour les comptables titulaires.

Il est enfin rappelé que le cautionnement garantit les organismes publics et non les comptables, titulaires ou intérimaires, auxquels il est recommandé de souscrire une assurance personnelle dès leur prise de fonction.