

**COUR de DISCIPLINE BUDGÉTAIRE
et FINANCIÈRE**

**RAPPORT PRÉSENTÉ AU
PRÉSIDENT de la RÉPUBLIQUE**

Février 2014

Sommaire

I - INTRODUCTION	5
II - COMPETENCES DE LA COUR DE DISCIPLINE BUDGETAIRE ET FINANCIERE	7
III - ACTIVITE ET PERFORMANCE ANNUELLE DE LA COUR EN 2013	9
A - L'activité de la Cour.....	9
1 - Les indicateurs de volume	10
2 - Les délais de traitement des affaires	12
B - Appréciation de la performance annuelle de la Cour.....	14
1 - Rappel des objectifs et des indicateurs de performance	14
2 - Appréciation de la performance de la CDBF en 2013	19
IV - LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE DISCIPLINE BUDGETAIRE ET FINANCIERE EN 2013	22
Arrêt n° 188-712 du 21 mars 2013 Secrétariat d'Etat chargé des sports... ..	23
Arrêt n° 189-683 du 17 juin 2013 Centre hospitalier intercommunal (CHI) de La Lauter à Wissembourg	27
Arrêt n° 190-661 du 15 juillet 2013 Office des Postes et télécommunications de la Polynésie française	31
Arrêt n° 191-701 du 11 octobre 2013 Maison de retraite intercommunale de Champcevrais	35
V - DECISIONS DE CLASSEMENT DU PROCUREUR GENERAL..	39
1 - Décisions de classement du Procureur général prises sur la base des dispositions législatives du code des juridictions financières.....	39
2 - Les décisions de classement du Procureur général prises sur la base de la loi du 16 juillet 1980.....	40
VI - DECISIONS DU CONSEIL D'ETAT, JUGE DE CASSATION DES ARRETS DE LA CDBF.....	41
VII - CONCLUSION.....	42

I - Introduction

L'article L. 316-1 du code des juridictions financières (CJF) dispose que la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) présente chaque année au Président de la République un rapport qui est annexé au rapport public de la Cour des comptes¹.

La mesure de l'activité de la CDBF, juridiction administrative à vocation répressive et, de ce fait, soumise à des règles de procédure strictes, ne peut être appréciée que de façon globale. Si le nombre d'arrêts rendus constitue l'un des indicateurs principaux de l'activité de la Cour, d'autres données, en particulier le nombre de rapports instruits et déposés ainsi que le volume des actes d'instruction effectués, notamment les auditions, doivent être prises en considération et analysées.

À cet égard, l'exercice 2013 présente des résultats contrastés. En effet, si l'on constate une diminution du nombre d'arrêts lus au cours de l'année ainsi que des déférés enregistrés, le nombre des rapports d'instruction déposés laisse logiquement augurer une activité conséquente en 2014.

1 - Une diminution du nombre d'arrêts

Le nombre d'arrêts rendus en 2013 s'établit à quatre. Il est en nette diminution par rapport aux sept arrêts rendus en 2011 et en 2012, étant précisé que les chiffres de 2011 incluent deux décisions rendues sur voies de rétractation (demandes en rectification et en révision) dont les délais d'instruction et de traitement sont beaucoup plus courts.

Ce fléchissement contribue à l'augmentation du nombre d'affaires en stock.

¹ Dans la pratique, ce rapport est publié en même temps que le rapport public de la Cour des comptes.

2 - Une légère augmentation du nombre d'affaires en stock

Le nombre des dossiers en stock s'établit à 34 au lieu de 31 à fin 2012 (32 à fin 2011).

Onze affaires ont été déférées et enregistrées au ministère public au cours de l'année 2013, au lieu de 16 en 2011 et de 15 en 2012. Cinq déférés seulement émanaient des chambres régionales et territoriales des comptes.

Ces 11 déférés de l'année 2013 ont augmenté le nombre d'affaires en stock. Ils ont été partiellement compensés par les quatre arrêts rendus et les quatre décisions de classement prises. Au total, le niveau du stock s'est accru de trois affaires.

3 - Une importante activité au stade de l'instruction

L'activité des magistrats instructeurs et du greffe de la CDBF s'est maintenue en 2013 à un niveau soutenu et a permis le dépôt d'un nombre élevé de rapports d'instruction (11 rapports déposés en 2013 à comparer à une moyenne annuelle de 7,7 rapports déposés ces dix dernières années).

Ainsi, les instructions conduites en 2013 ont occasionné 60 auditions de témoins et de personnes mises en cause, par les rapporteurs, au greffe de la juridiction (au lieu de 33 en moyenne ces dix dernières années). Parmi les 34 affaires en stock, douze rapports ont été déposés et pourront faire l'objet d'une décision de renvoi afin d'être inscrits au rôle de 2014, ou de classement par le Procureur général.

Au total, si l'activité de la CDBF a été conséquente en 2013, la partie visible de ce travail, constituée par le nombre de décisions rendues, est de moindre niveau. À cet égard, la diminution du nombre de déférés adressés à la Juridiction est à examiner de près car de ces derniers dépend l'activité de la CDBF au cours des prochains exercices.

II - Compétences de la Cour de discipline budgétaire et financière

La CDBF a été instituée par la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948, plusieurs fois modifiée et codifiée depuis 1995 au CJF. Elle est présidée par le Premier président de la Cour des comptes, vice-présidée par le Président de la section des finances du Conseil d'État, et composée de conseillers d'État et de conseillers maîtres à la Cour des comptes. La CDBF est une juridiction administrative spécialisée, de nature répressive, qui sanctionne les atteintes aux règles régissant les finances publiques, commises par les ordonnateurs, les comptables et les gestionnaires publics inclus dans le champ de ses justiciables (article L. 312-1 du CJF).

Juridiction financière distincte de la Cour des comptes, la CDBF remplit un office autonome selon un droit spécifique et sur la base d'infractions légales qui lui sont propres. Les infractions réprimées par la Cour sont énoncées aux articles L. 313-1 et suivants du CJF. Elles portent sur la violation des règles relatives à l'exécution des recettes, des dépenses et à la gestion des biens des collectivités publiques (État ou collectivités locales) ou des organismes publics ou privés soumis au contrôle de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes (articles L. 313-1 à L. 313-4 du CJF). Elles concernent aussi l'octroi d'avantages injustifiés à autrui entraînant un préjudice pour l'organisme ou le Trésor public (article L. 313-6 du CJF) et l'omission faite sciemment de souscrire les déclarations à produire aux administrations fiscales en vertu des dispositions du code général des impôts et de ses annexes (article L. 313-5 du CJF). La loi n° 95-1251 du 25 novembre 1995 a en outre introduit un article L. 313-7-1 du CJF faisant de la faute grave de gestion des responsables d'entreprises publiques une infraction spécifique.

En application de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980, la Cour peut également intervenir en cas d'inexécution de décisions de justice.

Est justiciable de la CDBF, en application de l'article L. 312-1 du CJF, toute personne appartenant au cabinet d'un membre du Gouvernement, tout fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que des groupements de collectivités territoriales, et tout représentant, administrateur ou agent des autres organismes qui sont soumis soit au contrôle de la Cour des comptes, soit au contrôle d'une chambre régionale ou territoriale des comptes. Sont également justiciables de la CDBF tous

ceux qui exercent, en fait, les fonctions des personnes désignées ci-dessus.

Les membres du Gouvernement ne sont pas justiciables de la Cour.

Si les ordonnateurs élus locaux ne sont pas justiciables de la CDBF lorsqu'ils agissent dans le cadre de leurs fonctions, ils le sont en revanche dans certaines hypothèses définies par le législateur (article L. 312-2 du code des juridictions financières). Les élus locaux peuvent en effet être mis en cause, et renvoyés devant la Cour lorsqu'ils commettent les infractions définies aux articles L. 313-7 et L. 313-12 du code des juridictions financières, c'est-à-dire en cas d'inexécution de décisions de justice. Ils sont également justiciables, en application de l'article L. 312-2 du CJF, lorsqu'ils ont engagé leur responsabilité propre en ayant pris un ordre de réquisition et, à cette occasion, procuré à autrui un avantage injustifié entraînant un préjudice pour le Trésor ou la collectivité publique concernée² (article L. 313-6 du CJF). Enfin, leur responsabilité peut être engagée devant la CDBF lorsqu'ils agissent dans le cadre d'activités qui ne constituent pas l'accessoire obligé de leurs fonctions électives, par exemple en tant que dirigeants d'une association contrôlée par les juridictions financières ou d'une société d'économie mixte³.

La CDBF peut être saisie⁴, conformément à l'article L. 314-1 du CJF par les autorités suivantes, toujours par l'organe du ministère public :

- le Président de l'Assemblée nationale ;
- le Président du Sénat ;
- le Premier ministre ;
- le ministre chargé des finances ;
- les autres membres du Gouvernement pour les faits relevés à la charge des fonctionnaires et agents placés sous leur autorité ;
- la Cour des comptes ;
- les chambres régionales et territoriales des comptes ;
- le Procureur général près la Cour des comptes.

² CDBF, 30 juin 2006, Syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) de la région d'Étaples-sur-Mer, AJDA 2006, p. 2445.

³ CDBF, 13 juin 2003, SEM Sarcelles Chaleur, Lebon p. 121.

⁴ Hormis le cas particulier des dispositions de la loi du 16 juillet 1980 précitées.

Les sanctions que peut prononcer la Cour sont des amendes selon un quantum encadré par la loi. La Cour peut en outre décider de publier ses arrêts de condamnation au *Journal officiel* de la République française.

Les arrêts de la CDBF, juridiction administrative spécialisée, peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État.

* * *

Depuis 1948, la CDBF a rendu 191 arrêts⁵. Juridiction répressive, gardienne des règles qui régissent l'utilisation de l'argent public et des principes de bonne gestion, elle remplit aussi un rôle de dissuasion et de rappel de la norme à l'égard des gestionnaires publics qui sont ses justiciables.

La Cour contribue ainsi à la diffusion d'une culture de rigueur et de bonne gestion dans la sphère publique. Cette mission est d'autant plus nécessaire alors que la réforme budgétaire de l'État a diminué les contrôles exercés *a priori* sur les ordonnateurs et les gestionnaires publics. La culture de performance et de responsabilité, consubstantielle à la loi organique relative aux lois de finances, accroît ainsi, dans les domaines où elle s'applique, l'importance des contrôles et des sanctions *a posteriori*.

III - Activité et performance annuelle de la Cour en 2013

A - L'activité de la Cour

L'activité de la CDBF est analysée au travers, d'indicateurs de volume (v. infra, 1, et tableau n° 1) et de délais (v. plus loin, 2, et tableaux n° 2 et n° 3). Ces indicateurs présentent un compte-rendu fidèle et précis de l'activité annuelle de la Juridiction. Toutefois leur évolution, parfois significative d'une année sur l'autre, doit être analysée avec recul en tenant compte, d'une part du nombre relativement limité d'arrêts rendus et d'autre part du fait que le traitement contentieux des affaires

⁵ Le premier arrêt de la Cour a été rendu six années après la création de la Juridiction : CDB, 30 juin 1954, Maison centrale de Melun.

s'inscrit inévitablement dans un cadre pluriannuel du fait des règles processuelles.

Afin de ne pas fausser l'appréciation des résultats, les développements qui suivent ne prennent pas en compte les affaires relatives à l'inexécution des décisions de justice. Ces dernières en effet relèvent d'une logique et d'une procédure distinctes. Ces affaires sont présentées *infra* dans la partie V. consacrée aux classements.

1 - Les indicateurs de volume

Le nombre d'arrêts. - La CDBF a tenu quatre audiences publiques et rendu quatre arrêts en 2013. Ces résultats sont inférieurs à ceux constatés au cours des deux exercices précédents et légèrement en deçà de la moyenne constatée depuis 2005, laquelle s'établit à cinq.

Le nombre de saisines de la Cour en 2013 s'établit à onze, soit une diminution significative par rapport aux 16 et 15 déférés respectivement enregistrés en 2011 et 2012. De 2000 à 2005, la moyenne annuelle des saisines était de 4,6 alors qu'elle était sensiblement égale à 13 au cours de la période allant de 2006 à 2012 compris.

Les onze déférés enregistrés en 2013 proviennent exclusivement des juridictions financières. Sur une période de dix ans, 95% des déférés proviennent de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes. Cinq déférés ont été transmis par une chambre régionale des comptes (au lieu de neuf en 2012) et six par la Cour des comptes (cinq au cours de l'exercice précédent). Les déférés émanant des présidents des assemblées parlementaires et des ministres sont très rares.

Le nombre de classements⁶ est de quatre en 2013 (9 en 2012, 5 en 2011, 6 en 2010 et 16 en 2009). Le taux de classement s'établit en 2013 à environ 50 %. Il demeure comme en 2012 inférieur au taux moyen de classement de 65 % constaté depuis la création de la CDBF et confirme la tendance observée au cours des trois dernières années (60 % en 2012, 50 % en 2011, 56 % en 2010).

Les décisions de classement sont analysées au V. du présent rapport.

⁶ Ne sont toutefois pas comptabilisés au sein de ces classements, ceux portant sur des affaires d'inexécution des décisions de justice qui relèvent d'une démarche distincte. En effet, dans ces affaires, le classement signifie que l'action du ministère public a permis l'aboutissement de la demande qui, dès lors, est dénuée d'objet. Le détail des décisions portant sur ce type particulier d'affaires est présenté ci-après (partie - V -).

**Tableau n° 1 : affaires enregistrées, classées et jugées, taux de classement et état du stock
(par an, sur 10 ans, et en total depuis la création de la CDBF)**

Années	Déférés enregistrés dans l'année	Nombre de classements au 1 ^{er} stade (Art. L. 314-3)	Nombre de classements au 2 ^{ème} stade (Art. L. 314-4)	Nombre de classements au 3 ^{ème} stade (Art. L. 314-6)	Nombre de saisines directes du Procureur général	Autres saisines (révision, renvoi après cassation ...)	Nombre d'arrêts rendus (hors loi 80)	Taux de classement (1)	Nombre d'affaires en stock au 31 décembre
2004	7	1	2	1	0 (2)	1	4	66,66 %	27
2005	3	3	2	1	0	2	3	66,66 %	23
2006	16	3	4 (3)	1	1	0	6	72,73 %	27
2007	12	2	4	0	0	0	3	60 %	30
2008	16	6	0	1	0	1	5	70 %	35
2009	14	9	7	0	0 (2)	0	6	73 %	27
2010	8	4	2	0	0	0	3	56 %	26
2011	16	5	0	0	1	2	7	50 %	32
2012	15	2	7	0	0	0	7	60 %	31
2013	11	2	1	1	0	0	4	50 %	34
total depuis 1948	556	125	135	73	26	10	191		

(1) Hors affaires inexécution des décisions de justice. Calculé ainsi :

[nombre de classements x 100] divisé par [nombre de renvois + nombre de classements].

Pour le calcul, sont prises en compte seulement les affaires classées ou renvoyées au cours de l'année en question.

(2) En 2004 et 2009, le Procureur général avait, par ailleurs, saisi la Cour d'une affaire d'inexécution de décision de justice.

(3) À cela s'ajoute le classement d'une affaire d'inexécution de décision de justice provenant d'une saisine directe par le Procureur général.

2- Les délais de traitement des affaires

Les délais de traitement des affaires présentés *infra* ne se limitent pas à la période d'instruction des dossiers. Ils correspondent à la durée globale de l'instance et incluent donc les diligences du ministère public (réquisitoire initial, décision de poursuivre et décision de renvoi), celles du rapporteur chargé de l'instruction, ainsi que les autres fonctions du siège (désignation d'un rapporteur, programmation et préparation des audiences publique de jugement et de la séance publique de lecture de l'arrêt).

Les délais présentés ici sont donc ceux compris entre la date de l'enregistrement du déféré au ministère public près la CDBF (ou de la signature du réquisitoire introductif du Procureur général, en cas de saisine directe de la Cour) et la date de la lecture publique de l'arrêt.

Cette statistique ne tient pas compte des arrêts de la CDBF relatifs aux voies de rétractation qui ne nécessitent pas une longue instruction préalable, ou ceux consécutifs à un renvoi sur arrêt de cassation⁷. Le délai de traitement de ces affaires est en effet plus court que celui des déférés, de sorte que leur prise en compte fausserait la lisibilité des données d'activité.

Enfin, la période prise en compte ne comprend pas les éventuels événements postérieurs à l'arrêt rendu (recours en cassation puis renvoi éventuel devant la CDBF).

Les objectifs de performance annuelle (v. *infra* point B. 1) comportent également un indicateur de délai.

À cet égard, sur les quatre affaires jugées en 2013, deux dossiers ont abouti en moins de trois ans, dont un en 18 mois, et deux autres ont nécessité plus de quatre ans de procédure. On relève ainsi, comme pour les exercices précédents, que les durées globales des instances demeurent très hétérogènes quoiqu'elles ne dépassent plus les cinq ans à la différence des situations trop fréquemment constatées avant la réforme des procédures intervenue en 2005.

⁷ Ceci concerne les arrêts rendus sur renvoi après cassation, de même que les arrêts rendus sur recours en révision, en tierce opposition, en rectification d'erreur matérielle ou sur autres demandes atypiques (p. ex. demande en constatation d'annistie).

Tableau n° 2 : durée des instances CDBF

Années	moins de 3 ans		entre 3 et 5 ans		plus de 5 ans	
	en %	en mois	en %	en mois	en %	en mois
2004					100 %	86,5
2005					100 %	75
2006	20 %	32	40 %	56,5	40 %	96,5
2007					100 %	71
2008	75 %	26	25 %	48		
2009	83 %	27			17 %	64
2010	66,66 %	22	33,33 %	52		
2011	40 %	29,50	60 %	44,80		
2012	71,42 %	24	14,29 %	59	14,29 %	74,5
2013	50 %	24	50 %	52		

Note méthodologique: (arrêts rendus dans l'année depuis 10 ans - hors affaires d'inexécution de décisions de justice et hors affaires exceptionnelles⁸, en chiffres absolus [en moyenne, en mois] et en %⁹ ; délai compris entre l'enregistrement du déféré au ministère public près la Cour¹⁰ et la date de lecture publique de l'arrêt).

Ainsi qu'il apparaît au tableau n° 3 ci-après (répartition des délais par phase de procédure), la durée des instructions explique en partie la durée totale de la procédure. Les affaires dans lesquelles deux rapporteurs sont successivement désignés (du fait d'un détachement ou d'un changement de poste), celles dont l'instruction est complexe (nombre des griefs et des personnes mises en cause qu'il convient d'entendre une ou plusieurs fois ; nécessité d'un réquisitoire supplétif ; complexité technique du dossier) dépassent parfois l'objectif fixé de trois années de procédure. À titre d'exemple, en 2013, l'affaire relative à l'Office des Postes et télécommunications de la Polynésie française a subi des retards dus, partiellement à l'éloignement géographique des personnes mises en cause.

⁸ Excluant les arrêts rendus sur renvoi après cassation, qui ne nécessitent pas d'instruction complémentaire, les arrêts rendus sur recours en révision, en tierce opposition ou sur autres recours atypiques.

⁹ Ce tableau s'inspire du rapport annuel du Conseil d'État ainsi que de l'indicateur n° 1 de l'objectif 1 du programme « *Justice judiciaire* ».

¹⁰ Ou du réquisitoire introductif en cas de saisine directe par le Procureur général.

Tableau n° 3 : détail par phase¹¹ des instances CDBF des arrêts rendus en 2013

(en nombre de jours)

Année 2013	1 ^{ère} phase Réquisitoire	2 ^{ème} phase Instruction	3 ^{ème} phase Renvoi et audience	Total en jours
Secrétariat d'État chargé des sports	149	217	178	544
Hôpital intercommunal de La Lauter à Wissembourg	299	852	291	1442
Office des Postes et télécommunications de la Polynésie française (OPT)	482	738	509	1729
Maison de retraite intercommunale (MRI) à Champcevrais	193	303	469	965

B - Appréciation de la performance annuelle de la Cour

1Rappel des objectifs et des indicateurs de performance

Trois objectifs ont été fixés à la CDBF

- Réduire la durée** des procédures (entre l'enregistrement du déféré et la lecture de l'arrêt) : cet objectif répond à la nécessité d'une bonne administration de la justice et aux exigences liées au procès équitable, qui s'expriment notamment dans les stipulations de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) retient toutefois, pour apprécier le caractère raisonnable du délai de jugement, non pas l'arrivée du déféré à la Cour, mais la date à laquelle la personne est informée par écrit de son accusation, laquelle se définit « comme la notification officielle émanant de l'autorité

¹¹ La phase 1 s'étend de l'enregistrement du déféré au Parquet jusqu'à la date du réquisitoire ; la phase 2 court du réquisitoire au dépôt du rapport d'instruction ; la phase 3 comprend l'ensemble des étapes ultérieures : du dépôt du rapport jusqu'à la date de lecture de l'arrêt.

compétente du reproche d'avoir accompli une infraction pénale »¹².

2. **Améliorer la qualité des arrêts** : il s'agit également d'un objectif classique pour une juridiction afin, notamment, de garantir la qualité de la motivation et l'exercice d'un droit effectif au recours.
3. **Mieux faire connaître la CDBF** : cet objectif est spécifique à la CDBF et vise à mieux faire connaître aux autorités compétentes pour saisir la Cour, les infractions à l'ordre public financier ainsi que la jurisprudence.

Ces trois objectifs sont inspirés de ceux retenus par d'autres juridictions, en particulier ceux du programme « *Conseil d'État et autres juridictions administratives* », la CDBF étant une juridiction administrative dont le juge de cassation est le Conseil d'État.

Ces objectifs sont appuyés par les **indicateurs** suivants (un ou plusieurs indicateurs par objectif), qui ne s'appliquent toutefois pas aux affaires relatives à l'inexécution de décisions de justice :

1. **Délai moyen de traitement des procédures CDBF**¹³ (1^{er} objectif : réduire les durées des procédures) ; il s'agit du délai moyen compris entre l'enregistrement d'un déféré au ministère public (ou une saisine directe par le Procureur général) et la date de lecture de l'arrêt ; cet indicateur ne comprend donc pas les affaires classées ; il ne retient pas davantage les affaires jugées sur renvoi après cassation et les autres affaires exceptionnelles qui ne débutent pas par un déféré (recours en révision...) ; il est proche de l'indicateur d'activité (v. supra, durées d'instance) présenté au tableau n° 2, mais s'en distingue puisque l'indicateur d'activité est descriptif, et l'indicateur de performance annuelle est « programmatique », lié à un objectif ;

Objectif fixé : moins de trente-six mois de durée de procédure

¹² CEDH 26 septembre 2000, affaire Guisset c. France : le délai commence à courir à la « *date à laquelle le requérant fut averti de l'ouverture d'une information à son encontre devant la Cour de discipline budgétaire et financière* » (point 80 de l'arrêt). CEDH, 11 février 2010, Malet c. France. CE 22-I-2007, Forzy, AJDA 2007, p. 697, note Petit ; AJDA 2007, p. 1036, concl. Keller ; Rev. Trésor 2007, p. 725, note Lascombe et Vandendriessche (préjudice du fait du dépassement du délai raisonnable ; condamnation de l'État à verser 4.000 €).

¹³ Inspiré de l'indicateur de performance n° 1 de l'objectif 2 du programme « Justice judiciaire », qui s'applique aux affaires pénales.

2. **Proportion d'affaires en stock depuis plus de 3 années¹⁴** (1^{er} objectif : réduire la durée des procédures) ;

Objectif fixé : aucune affaire de plus de trente-six mois en stock

3. **Taux de recours et taux d'annulation en cassation des dix dernières années¹⁵** (2^{ème} objectif : améliorer la qualité des arrêts). L'indicateur mentionne, d'une part, la proportion d'arrêts rendus ayant fait l'objet d'un recours en cassation et, d'autre part, la proportion des décisions du Conseil d'État, rendues sur recours en cassation contre un arrêt de la CDBF, donnant une satisfaction partielle ou totale au requérant ; ces calculs sont effectués sur les dix dernières années, car les affaires en cause étant peu nombreuses, le calcul de taux annuels serait dénué de sens ;

Objectif fixé : moins de 33 % de taux de cassation des affaires ayant fait l'objet d'un recours

4. **Nombre de publications consacrées à la CDBF (arrêts publiés et/ou commentés¹⁶ ; articles de doctrine¹⁷) dans la presse spécialisée au cours de l'année n** (3^{ème} objectif : faire mieux connaître la jurisprudence de la CDBF). Cet indicateur doit être manié avec précaution parce que le nombre de publications varie logiquement avec le nombre d'arrêts rendus, et parce qu'un délai, parfois non négligeable, s'écoule entre la lecture d'un arrêt et le commentaire qui s'y rapporte. Toutefois cet indicateur permet d'apprécier la tendance et donne une information sur l'atteinte ou non de l'objectif n° 3 ;

Objectif fixé : 17 publications dans l'année

¹⁴ Indicateur construit sur la base de l'indicateur n° 2 de l'objectif 1 du Conseil d'État, et comparable à l'indicateur n° 3 de l'objectif 1 du programme « Justice judiciaire ».

¹⁵ Indicateur construit sur la base des indicateurs de l'objectif n° 2 du Conseil d'État et de l'indicateur n° 6 de l'objectif 1 du programme « Justice judiciaire ».

¹⁶ Chaque arrêt de la CDBF (ou du Conseil d'État concernant la CDBF) commenté dans une même chronique de jurisprudence est compté comme une publication.

¹⁷ Hors les entrefiletts d'actualité ou les sommaires de jurisprudence ; les publications dans le Recueil Lebon ou le recueil de jurisprudence des juridictions financières ne sont pas comptabilisées.

5. **Nombre de personnes ayant reçu une formation sur la CDBF ou participé à une intervention sur la juridiction** (3^{ème} objectif : faire mieux connaître la jurisprudence de la CDBF).

Objectif fixé : 150 personnes formées dans l'année

Tableau n° 4 : indicateurs de performance annuelle de la CDBF

Objectif	Indicateur	Unités	Réalisé 2011	Réalisé 2012	Objectif 2013	Réalisé 2013
1 ^{er} objectif : réduire la durée des procédures à moins de 3 ans	Délai moyen de traitement des procédures CDBF (1)	mois	38 (5 arrêts)	38 (7 arrêts)	Moins de 36	38 mois (4 arrêts)
	Proportion d'affaires en stock depuis plus de 3 années (au 31-XII)	%	26 % (8 affaires)	16 % (5 affaires)	0 %	21 % (7 affaires)
2 ^{ème} objectif : améliorer la qualité des arrêts	Taux d'annulation en cassation sur les 10 dernières années (2)	%	29 %	20 %	33 %	9 %
3 ^{ème} objectif : accroître la connaissance de la jurisprudence de la CDBF	Nombre de publications consacrées à la CDBF dans la presse spécialisée au cours de l'année n (3)	nombre (valeur absolue)	12	13	17	9
	Nombre de personnes ayant reçu une formation ou ayant participé à une intervention sur la CDBF	nombre estimé	240	210	150	185

(1) Ce délai est calculé comme suit : délai moyen compris entre un déféré (ou une saisine directe par le Procureur général) et la date de lecture de l'arrêt ; cet indicateur ne comprend donc pas les affaires classées ; il ne retient pas davantage les affaires jugées sur renvoi après cassation et d'autres affaires exceptionnelles qui ne débutent pas par un déféré (recours en révision...). Cet indicateur est complémentaire du tableau n° 2 ci-dessus.

(2) Calculé comme la part des décisions du Conseil d'État, rendues sur recours en cassation contre un arrêt de la CDBF, donnant une satisfaction partielle ou totale au requérant (sur les dix dernières années, soit arrêts rendus de 2004 à 2013 inclus).

(3) Hors ouvrages du type manuel de finances publiques, Grands arrêts de la jurisprudence financière, Recueil de jurisprudence des juridictions financières, etc.

2 - Appréciation de la performance de la CDBF en 2013

1^{er} objectif : réduire la durée des procédures

Le **délai moyen de traitement**¹⁸ des affaires ayant donné lieu à arrêt au cours de l'année 2013 s'établit à 38 mois, comme en 2012 et 2011 ; il demeure donc insatisfaisant au regard des objectifs que la Cour s'est fixés et confirme une légère dégradation par rapport aux années 2009 et 2010. Il convient de rappeler qu'un effort particulier est accompli au stade de l'instruction en accord avec les magistrats et rapporteurs en charge des dossiers. En effet, lors de leur désignation, ces derniers s'engagent à instruire avec diligence, sous réserve des difficultés particulières rencontrées lors de la procédure (nécessité d'un requisitoire supplétif en vue d'une extension du périmètre initial, délais demandés par les parties et justifiés par une situation particulière). Il reste que les efforts conjoints de la Cour et du ministère public devront être poursuivis afin de maîtriser la durée de chacune des étapes de la procédure.

L'indicateur portant sur **l'ancienneté du stock** au 31 décembre 2013 montre que 21 % des affaires ont plus de trois ans d'ancienneté, soit sept affaires. Cette situation ne répond pas aux objectifs retenus par la Cour (aucune affaire en stock de plus de trois ans). Il y a lieu cependant de préciser que la totalité de ces dossiers trop anciens a donné lieu au dépôt d'un rapport d'instruction en 2012 et 2013. Ces affaires devraient donc être, soit inscrites au rôle, soit classées en 2014.

Le **stock d'affaires** au 31 décembre 2013 correspond à 34 dossiers en instance (31 en 2012).

¹⁸ Il sera rappelé ici comme supra que l'indicateur du délai de traitement ne préjuge en rien des « délais raisonnables » au sens de la CEDH, qui sont appréciés différemment.

**Tableau n° 5 : détail de l'ancienneté du stock au 31-XII
(hors affaires d'inexécution de décisions de justice)**

	stock total	moins de 3 ans		entre 3 et 5 ans		plus de 5 ans	
		en %	nombre d'affaires	en %	nombre d'affaires	en %	nombre d'affaires
2007	30	83 %	25	17 %	5	0 %	0
2008	35	91 %	32	6 %	2	3 %	1
2009	27	89 %	24	11 %	3	0 %	0
2010	26	85 %	22	15 %	4	0 %	0
2011	32	74 %	24	23 %	7	3 %	1
2012	31	84 %	26	13 %	4	3 %	1
2013	34	79 %	27	21 %	7	0 %	0

Les données exposées au tableau n° 5 montrent que 79 % des affaires en stock ont moins de trois ans. Cependant l'effort en vue du traitement diligent des dossiers doit être maintenu.

2^{ème} objectif : améliorer la qualité des arrêts de la CDBF

Le **taux de recours en cassation** contre des arrêts rendus par la CDBF entre 2004 et 2013¹⁹ s'élève à 23 % (11 pourvois sur 48 arrêts rendus), soit un taux de recours en nette augmentation par rapport à celui constaté en 2011 (17,5 %) et en 2012 (19 %) du fait qu'un pourvoi supplémentaire a été formé en 2013. Cependant, pour une appréciation

¹⁹ Calculé comme suit : nombre d'arrêts rendus par la CDBF entre 2004 et 2013 ayant fait l'objet d'un recours en cassation formulé par une ou plusieurs personnes condamnées, ou par le ministère public près la CDBF.

précise de ce ratio qui ne prend en compte que le nombre de recours enregistrés sur la période concernée, il importe de préciser qu'en 2013, le Conseil d'État a rendu sept décisions de non admission ou de rejet concernant des pourvois formés au cours de ladite période.

Le taux d'annulation des arrêts de la CDBF ayant fait l'objet d'un recours en cassation – qui constitue l'indicateur associé à cet objectif – s'élève à 9 %²⁰ sur la période 2004 à 2013, soit un arrêt cassé sur onze recours formés. Le taux d'annulation en cassation constaté depuis la création de la CDBF (1948 – 2013) est de 16 %, soit cinq arrêts cassés, en totalité ou partiellement, sur les 32 recours introduits. Un pourvoi est actuellement en instance.

3^{ème} objectif : accroître la connaissance de la jurisprudence de la CDBF

Deux indicateurs permettent d'apprécier les efforts entrepris pour atteindre cet objectif : le nombre de publications dans la presse spécialisée intervenues dans l'année et celui des personnes formées sur la période.

Neuf publications ont été consacrées à la CDBF en 2013, ce qui est inférieur à l'objectif de 17. Ces chiffres ne prennent pas en compte les informations publiées par la direction des affaires juridiques du ministère des finances dans son courrier électronique, ni les articles de la presse généraliste sur l'activité de la CDBF (une douzaine).

L'effort de formation et d'information sur la CDBF a été poursuivi. La cible de 150 personnes à atteindre a été dépassée avec environ 185 personnes ayant assisté, soit à une intervention sur la CDBF²¹ (à l'attention d'universitaires et d'étudiants, de magistrats judiciaires ou financiers français, de fonctionnaires ou magistrats étrangers), soit à une séance de formation ou d'information à l'attention des magistrats et des personnels de contrôle des juridictions financières. Ce résultat est vraisemblablement à majorer car certaines formations, enregistrées en vidéo-conférence ont bénéficié à un public plus large mais non recensé.

²⁰ Entre 2004 et 2013, onze pourvois en cassation ont été formés contre des arrêts de la CDBF. L'un d'entre eux a conduit à la cassation, neuf ont été rejetés ou non admis et un est en instance.

²¹ Hors colloques universitaires n'associant pas un représentant de la CDBF.

IV - La jurisprudence de la Cour de discipline budgétaire et financière en 2013

Une présentation synthétique de chacune des quatre affaires jugées en 2013 est fournie ci-après.

Par ailleurs, tous les arrêts rendus par la CDBF depuis sa création figurent sur le site internet de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr, rubrique CDBF.

Dans toutes les affaires qu'elle a jugées en 2013, la Cour a eu à connaître d'infractions aux règles relatives à l'exécution des recettes, des dépenses et de gestion des biens des organismes dont les agents et responsables entrent dans le champ de ses justiciables (art. L. 313-4 du CJF).

Des infractions aux règles relatives à la dépense ont plus spécifiquement été examinées. Elles ont principalement porté sur :

- des rémunérations, primes et indemnités irrégulières ;*
- des dépenses injustifiées ;*
- le non-respect des règles de la commande publique et plus particulièrement du code des marchés publics.*

Dans la plupart des cas, ces dépenses ont été engagées par une personne qui n'en avait pas le pouvoir ou qui n'avait pas reçu délégation de signature (art. L. 313-3 du CJF).

S'agissant de l'appréciation de la responsabilité individuelle face aux circonstances, la Cour a rappelé que seul « un ordre écrit (...) donné personnellement par le ministre compétent (...) dûment informé sur l'affaire » est de nature à exonérer la responsabilité des personnes renvoyées devant la Cour.

Elle a aussi rappelé que le profit personnel tiré d'une affaire par une personne renvoyée était une circonstance aggravante, ce qui l'a conduit à décider d'une sanction lourde (20 000 euros d'amende).

Arrêt n° 188-712 du 21 mars 2013

Secrétariat d'État chargé des sports

I. Infractions retenues :

- **Art. L. 313-3 CJF** : engagement de dépenses sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation de signature à cet effet ;
- **Art. L. 313-4 CJF** : infraction aux règles d'exécution des dépenses et des recettes de l'État ou des collectivités, établissements et organismes mentionnés à l'article L. 312-1 du CJF.

II. Résumé :

La CDBF avait été saisie en septembre 2011, par l'organe du ministère public, d'un déféré émanant de la ministre des sports. Les faits présumés irréguliers étaient relatifs aux modalités de mise à disposition du secrétariat d'État chargé des sports de deux chargés de mission et aux conditions de passation de deux marchés de prestations intellectuelles.

Les quatre personnes renvoyées devant la Cour étaient les deux directeurs de cabinet²² successifs des secrétaires d'État chargés des sports²³ et deux membres du cabinet.

²² Sur la mise en cause de membres des cabinets ministériels : CDBF, 15 décembre 1997, service des immeubles et des affaires générales du ministère des affaires étrangères - CDBF, 20 septembre 1999, ministère de l'intérieur, grand débat sur l'aménagement du territoire - CDBF, 24 juin 2011, Rectorat de Paris.

²³ Simultanément directeurs adjoints du cabinet de la ministre de la santé, de la jeunesse et des sports.

1 - Les faits et les infractions

a) *Conditions de recrutement de deux chargés de mission*

En octobre 2009, la secrétaire d'État chargée des sports a annoncé la création d'un «*fonds sportif pour la protection internationale de l'enfance*». Dans ce cadre, la Fédération française de football (FFF) a été conviée à fournir un appui administratif régi par une convention d'objectifs conclue avec l'État. Suite à une «note d'intention» rédigée par l'un des conseillers techniques renvoyés devant la CDBF, puis d'une intervention de ce dernier sur demande du directeur du cabinet, la FFF a recruté deux salariés. Les contrats de travail à durée déterminée stipulaient que ces deux chargés de mission étaient affectés au développement du projet de «*fonds sportif*», qu'ils étaient placés sous l'autorité de la secrétaire d'État chargée des sports à qui ils devaient rendre compte de leur activité, et que leur lieu de travail était fixé dans les locaux du secrétariat d'État chargé des sports.

Il a été constaté que l'État a financé, à l'euro près, les rémunérations versées par la FFF aux deux chargés de mission par abondement des subventions annuelles versées au titre des conventions d'objectifs.

La Cour a considéré qu'en l'espèce, l'octroi des subventions susmentionnées était constitutif d'un montage destiné à financer la mise à disposition de deux chargés de mission recrutés pour exercer leurs fonctions sous la supervision d'un membre du cabinet. De même, la juridiction a relevé que les dispositions statutaires relatives au recrutement des contractuels de l'État²⁴ avaient été méconnues.

La CDBF a considéré que l'infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses de l'État sanctionnée par l'article L. 313-4 du CJF²⁵ était constituée et imputable au directeur de cabinet, ainsi qu'au conseiller technique concernés.

²⁴ Articles 4 et suivants de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984.

²⁵ Traditionnellement, les faits susceptibles de s'analyser comme une gestion de fait des deniers de l'État sont constitutifs d'une infraction réprimée par l'art. L. 313-4 du CJF (CDBF 4 oct. 1987 EHESS - Association Marc Bloch).

b) Conditions de réalisation de deux études

Deux conventions de prestations intellectuelles, dont une de prestations juridiques, ont respectivement été conclues en 2008 et en 2009, chacune à l'initiative de l'un des directeurs de cabinets renvoyés devant la Cour.

Deux infractions ont ici été retenues par la CDBF :

- *Art. L. 313-4 CJF : infraction aux règles d'exécution des dépenses et des recettes de l'État*

Du fait de leurs montants respectifs, ces marchés pouvaient être passés selon une procédure adaptée²⁶. Il a toutefois été relevé que la passation des contrats n'a été précédée d'aucune mesure de publicité et n'a pas fait l'objet de la comparaison de plusieurs devis. Ainsi n'ont pas été respectés les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures énoncés à l'article 1^{er} du code des marchés publics. En outre, les bons de commandes afférents auxdites prestations n'ont été établis que postérieurement à leur livraison, en méconnaissance des règles relatives à l'engagement préalable et à l'ordonnancement régulier des dépenses de l'État.

- *Art. L. 313-3 CJF : engagement de dépenses sans en avoir le pouvoir*

Les deux directeurs de cabinet concernés ont procédé à l'engagement juridique des dépenses alors même qu'ils n'y étaient pas habilités et ne disposaient pas pour cela d'une délégation de signature du ministre²⁷.

La responsabilité des deux directeurs de cabinet a donc été engagée au regard des infractions définies aux articles L. 313-3 et L. 313-4 du CJF. En revanche, la responsabilité d'une autre personne renvoyée, à l'époque conseiller au cabinet, n'a pas été retenue.

²⁶ Dispositions des articles 28 et 30 du code des marchés publics dans sa version résultant du décret n° 2006-975 du 1^{er} août 2006 en vigueur au moment des faits.

²⁷ Art. 1 et 2 du décret n° 2005-850 du 27 juillet 2005 relatif aux délégations de signature des membres du Gouvernement. À la différence des directeurs d'administration centrale, les directeurs de cabinet ne disposent pas automatiquement d'une délégation du ministre.

2 - La prise en compte des circonstances

La CDBF a pris en considération le contexte très tendu « *entre le ministère et le secrétariat d'État, et entre ce dernier et les services de l'administration dont il disposait* » de même que l'absence de conseil et de mise en garde du directeur des sports face aux irrégularités. Ces éléments ont été retenus pour atténuer la responsabilité des personnes renvoyées.

Par ailleurs, La Cour a accordé *au cas d'espèce* au conseiller technique en charge du dossier des « chargés de mission » des circonstances absolutoires justifiant la relaxe du fait que cette personne avait appliqué les ordres de son directeur de cabinet auquel il était étroitement subordonné.

En revanche, la CDBF n'a pas admis l'argument fondé sur des ordres donnés oralement par la secrétaire d'État, et a rappelé que seul un « *un ordre écrit (...) donné personnellement par le ministre compétent (...) dûment informé sur l'affaire* », est de nature à exonérer la responsabilité des personnes renvoyées, dans les conditions prévues à l'article L. 313-9 du CJF²⁸.

III. Sanctions prononcées :

La Cour a condamné l'un des directeurs de cabinet à une amende de 600 € et le second à une amende de 300 €, avec publication de l'arrêt au *Journal officiel*.

²⁸ Sur ce point : CDBF, 24 juin 2011, Rectorat de Paris - IAP.

Arrêt n° 189-683 du 17 juin 2013
Centre hospitalier intercommunal (CHI) de La Lauter à
Wissembourg

I. Infractions concernées :

- **Art. L. 313-3 CJF** : engagement de dépenses sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation de signature à cet effet ;
- **Art. L. 313-4 CJF** : infraction aux règles d'exécution des dépenses et des recettes de l'État ou des collectivités, établissements et organismes mentionnés à l'article L. 312-1 du CJF ;
- **Art. L. 313-6 CJF** : avantage injustifié procuré à autrui, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé, ou tentative de procurer un tel avantage.

II. Résumé :

La CDBF avait été saisie en juillet 2009, par l'organe du ministère public, d'un déféré émanant de CRC d'Alsace relatif à des irrégularités présumées intervenues dans la gestion du Centre hospitalier intercommunal de la Lauter de Wissembourg. Les faits présumés irréguliers étaient relatifs aux modalités d'acquisition et d'utilisation d'un appareil IRM par ce CHI, à l'attribution d'indemnités et rémunérations irrégulières ainsi qu'aux conditions de recrutement d'un praticien contractuel.

Le directeur du CHI était l'unique personne renvoyée devant la Cour.

1 - Les faits et les infractions

a) *Conventions relatives à un appareil d'imagerie à résonnance magnétique (IRM)*

Par une convention conclue en septembre 1999 pour une durée de cinq ans, le centre hospitalier de Wissembourg représenté par son directeur a, conjointement avec l'hôpital du Palatinat (RFA) et un cabinet de radiologie de Landau (RFA), acquis un appareil IRM destiné à être exploité en RFA et constitué une société de droit allemand dont le CHI de Wissembourg détenait 10 % des parts. Sur la base d'une autre convention de décembre 1999, le centre hospitalier disposait d'un droit d'usage de l'IRM à hauteur de cinq heures par semaine.

Dans le cadre de deux contentieux respectivement introduits par la CPAM et par le directeur de l'ARH, le juge administratif a, en 2003 puis en 2007, déclarées illégales les délibérations du conseil d'administration autorisant la conclusion des conventions précitées, notamment parce qu'elles n'avaient pas été approuvées par l'administration de tutelle.

La CDBF expose préalablement que les irrégularités antérieures au 3 juillet 2004, étaient couvertes par la prescription de cinq ans (article L. 314-2 du CJF) et ne pouvaient dès lors être appréhendées²⁹. En revanche, tel n'était pas le cas de deux conventions conclues le 14 septembre 2004 et le 14 février 2005 par le CHI de Wissembourg et le cabinet de radiologie de Landau, en vue de poursuivre l'exploitation de l'appareil IRM et de constituer une nouvelle société de gestion.

Ces deux conventions n'avaient pas été soumises au vote du conseil d'administration du centre hospitalier en méconnaissance des dispositions de l'article L. 6143-1 du code de la santé publique. Ce texte, dans sa rédaction alors en vigueur, imposait en effet une telle délibération pour les conventions concernant les actions de coopération internationale, ce qui incluait selon la Cour la coopération transfrontalière.

Ce défaut de soumission des conventions au vote du conseil d'administration a été jugé constitutif de l'infraction réprimée par l'article L. 313-3 du CJF. Au reste, la CDBF a considéré que la poursuite de

²⁹ En d'autres espèces et selon la nature des faits présumés irréguliers, la CDBF a fait application de la notion d'infraction continue (CDBF, 14 octobre 1998, SCPRI- 6 mai 2009, UNIPE-PE), voire d'infraction complexe (CDBF, 28 octobre 2005, contrat de vente de sous-marins au Pakistan).

l'exécution jusqu'en 2007 des conventions de 2004 et 2005 passées dans des conditions irrégulières a fait supporter à l'établissement des frais de maintenance, ainsi que des frais d'actes que la caisse primaire d'assurance maladie refusait de prendre en charge. La responsabilité du directeur du CHI a donc également été engagée au regard de l'infraction aux règles d'exécution des dépenses du centre hospitalier sanctionnée par l'article L. 313-4 du CJF.

b) Régime indemnitaire du personnel hospitalier

La CDBF relève par ailleurs huit cas d'attributions irrégulières de primes et indemnités, soit en l'absence de texte légal ou réglementaire, soit en méconnaissance des textes applicables. Conformément à sa jurisprudence, la Juridiction considère que l'octroi irrégulier de primes ou indemnités constitue une infraction aux règles d'exécution des dépenses de l'établissement (art. L. 313-4 du CJF) et que le versement d'indemnités en l'absence de base juridique ou au-delà de ce qu'autorisent les textes constitue un avantage injustifié accordé à autrui, au préjudice de l'établissement, au sens de l'article L. 313-6 du code des juridictions financières.

On relèvera ici que selon la Cour, nonobstant le montant modeste de certaines indemnités irrégulièrement versées, la répétition des agissements en cause leur confère un caractère de « gravité suffisante »³⁰.

c) Conditions de recrutement sur contrat d'un praticien hospitalier

Un praticien hospitalier avait été recruté par contrat pour une durée initiale de 23 mois, alors que selon les textes applicables (4° de l'article R. 6152-402 du code de la santé publique), le recrutement ne pouvait être conclu que pour une durée initiale de six mois renouvelable dans la limite d'une durée totale de deux ans. La CDBF a considéré que la méconnaissance du texte susmentionné par le directeur du CHI engageait sa responsabilité au regard de l'article L. 313-4 du CJF.

³⁰ Sur la notion de gravité « suffisante » résultant du nombre et de la répétition des irrégularités : CDBF, 5 juin 1989, hôpital d'Orange- CDBF, 19 juin 2002, DEA.

2 - La prise en compte des circonstances

Conformément à sa jurisprudence, la CDBF considère ici que le défaut de réaction de l'autorité de tutelle face au versement d'indemnités irrégulières atténue la responsabilité de la personne renvoyée³¹.

En revanche, répondant au mémoire en défense, la Juridiction énonce « *qu'eu égard au principe de séparation des ordonnateurs et des comptables qui impartit des obligations distinctes aux uns et aux autres* », le directeur du CHI de Wissembourg « *ne peut se prévaloir des agissements du comptable de l'établissement hospitalier pour atténuer ou exonérer sa propre responsabilité* ». Ainsi, à supposer même que le comptable public ait procédé à des paiements irréguliers, sa propre responsabilité ne serait pas de nature à exonérer celle de l'ordonnateur.

De même, les arguments tirés de la « *bonne gestion* » de l'établissement ou de l'absence d'enrichissement personnel ne constituent pas des circonstances atténuantes³².

Enfin, fidèle à sa jurisprudence, la CDBF considère ici que le nombre et la répétition des irrégularités aggrave la responsabilité de la personne renvoyée³³.

III. Sanctions prononcées :

La Cour a condamné le directeur du CHI de Wissembourg à une amende de 1 000 €, avec publication de l'arrêt au *Journal officiel*.

Cet arrêt fait l'objet d'un pourvoi en cassation actuellement en instance d'examen.

³¹ Nombreuses espèces, parmi lesquelles : CDBF, 3 juillet 2009, Ecole régionale des déficients visuels de Loos.

³² La circonstance d'un profit personnel est en revanche aggravante (cf. : CDBF, 19 décembre 2008, Crous de Corse).

³³ La répétition des irrégularités constitue donc à la fois un critère de « gravité suffisante » justifiant la répression, et une circonstance de nature à agraver la responsabilité des personnes renvoyées (CDBF, 26 juin 1992, ministère des PTT).

Arrêt n° 190-661 du 15 juillet 2013
Office des Postes et télécommunications de la Polynésie
française

I. Infractions concernées :

- **Art. L. 313-3 CJF** : engagement de dépenses sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation de signature à cet effet ;
- **Art. L. 313-4 CJF** : infraction aux règles d'exécution des dépenses et des recettes de l'État ou des collectivités, établissements et organismes mentionnés à l'article L. 312-1 du CJF ;
- **Art. L. 313-6 CJF** : avantage injustifié procuré à autrui, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé, ou tentative de procurer un tel avantage.

II. Résumé :

La présente affaire résulte d'une saisine directe de la CDBF par le Procureur général. L'ancien président de l'établissement public, ainsi que l'agent comptable, étaient renvoyés devant la Cour.

Les faits présumés irréguliers avaient précédemment donné lieu à des condamnations pénales. Toutefois, aucun moyen tiré du *non bis in idem* n'a été soulevé par la défense de sorte que le point n'est pas évoqué dans l'arrêt³⁴.

³⁴ En toute hypothèse, aux termes de l'article L. 314-18 du CJF, « *les poursuites devant la Cour ne font pas obstacle à l'exercice de l'action pénale et de l'action disciplinaire* ». Ce point a été confirmé, s'agissant des sanctions pénales, par le Conseil d'État (CE, 15 novembre 2006, Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), M. Gallet). Cf. également : CDBF, 20 mars 2012, Centre hospitalier de Marigot à Saint Martin (Guadeloupe).

1 - Moyen tiré de la nullité de la procédure

L'ancien président de l'OPT a soulevé *in limine litis* un moyen tiré de la nullité de la procédure. Il énonçait en effet que la lettre par laquelle le Procureur général l'avait informé de sa mise en cause mentionnait un déféré de la chambre territoriale des comptes de Polynésie française alors que cette juridiction n'avait reçu compétence pour saisir la CDBF que depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2007-1720 du 7 décembre 2007, soit postérieurement aux faits présumés irréguliers.

Sans avoir à trancher ce point de compétence, la CDBF a écarté le moyen en constatant qu'aux termes de la décision de renvoi du ministère public, qui seule lie le contentieux, l'instance résultait d'une saisine directe du Procureur général³⁵.

2 - Les faits et les infractions

La décision de renvoi devant la Cour portait sur deux catégories de griefs.

d) Dépenses exposées au bénéfice du vice-président de l'OPT

En 2005 et 2006, l'OPT a payé des frais de représentation, de mission et de transport au bénéfice du vice-président de son conseil d'administration, alors ministre du territoire chargé des postes et télécommunications. Ces paiements se rapportaient notamment à des dépenses personnelles de l'intéressé et de son entourage (frais de restauration, d'hôtellerie, achats de vins et spiritueux) pour plus de 100 000 euros, ainsi que des frais de location d'avions d'un montant supérieur à 60 000 euros. En outre, le président de l'établissement public, avait établi ou fait établir au profit du vice-président des ordres de mission, des certificats administratifs et des pièces justificatives aux fins de permettre le paiement de ces dépenses et de dissimuler leur véritable objet. Enfin, l'OPT a versé d'importantes subventions (environ 200 000 euros) à des associations municipales de la commune dont le

³⁵Article L. 314-1 du CJF « (...) Le procureur général près la Cour des comptes peut également saisir la Cour de sa propre initiative ».

vice-président de l'établissement était le maire, et financé des encarts publicitaires du bulletin municipal de cette collectivité.

Le fait d'avoir établi ou fait établir des justifications de complaisance en vue de faire prendre en charge par l'OPT des dépenses de nature privée, et de ne pas avoir veillé aux intérêts de l'Office, a été jugé constitutif de l'infraction aux règles d'exécution des dépenses de l'établissement public (art. L. 313-4 du CJF). De même, les faits susmentionnés ont été jugés constitutifs de l'infraction sanctionnée par l'article L. 313-6 du CJF (octroi d'un avantage injustifié à un tiers ayant créé un préjudice pour la personne publique). La responsabilité du président de l'OPT a été engagée au regard de ces deux infractions.

e) Contrats relatifs à la régie publicitaire de l'annuaire officiel du territoire

La gestion par l'OPT de l'annuaire téléphonique du territoire a été marquée par de nombreuses pratiques irrégulières et d'actes contraires à la probité. En un premier temps, la régie publicitaire de ces annuaires avait été confiée à un prestataire qui devait reverser à l'établissement public une partie des recettes, soit un montant contractuellement fixé à 1,5 M€. Très rapidement, le cocontractant a cessé de respecter cette obligation. Le marché fut résilié en 2005 et le président de l'OPT a, sans solliciter l'accord du conseil d'administration, conclu une transaction avec l'ex-prestataire par laquelle ce dernier s'est engagé à rembourser sa dette en 18 mensualités. Ces échéances de remboursement n'ont pas été honorées sans que l'OPT n'engage la moindre action contentieuse.

Suite à un « appel d'offres » une société candidate a été proposée par le président de l'Office polynésien des télécommunications pour reprendre la régie publicitaire de l'annuaire officiel. En réalité, la négociation avait été menée avec le dirigeant de la précédente société cocontractante. À cette occasion, le président et le vice-président de l'établissement public ont perçu des sommes en espèces pour un montant total de 7 millions de francs CFP, soit 58 660 euros, en échange de l'obtention de ce marché.

Par délibération du 4 décembre 2006, le conseil d'administration de l'Office a décidé de résilier le contrat de gestion de la régie publicitaire. À cette date, le total des sommes non recouvrées par l'Office sur la société cocontractante, désormais en liquidation judiciaire, s'établissait à près de 400 000 euros.

La signature d'un contrat de transaction avec un cocontractant sans habilitation du conseil d'administration a été jugée constitutive de l'infraction réprimée par l'article L. 313-3 du CJF. De plus, les nombreuses défaillances dans le suivi des contrats de gestion de l'annuaire du territoire de même que l'intervention personnelle de l'ancien président de l'établissement en vue de l'attribution irrégulière du second marché de prestations de services ont justifié que sa responsabilité fut également engagée sur le fondement des articles L. 313-4 et L. 313-6 du CJF.

En revanche, la CDBF n'a pas retenu la responsabilité de l'agent comptable de l'OPT considérant que les insuffisances constatées n'étaient pas d'une gravité suffisante³⁶ pour cela. La Cour a en effet relevé que, si cette personne n'avait pas accompli toutes les diligences nécessaires au recouvrement des sommes dues à l'Office par la société prestataire, elle avait cependant accompli certains actes et obtenu des versements partiels.

3 - La prise en compte des circonstances

La Cour a retenu, pour l'ancien président de l'OPT, des circonstances aggravantes car ce dernier avait tiré un profit personnel de la commission des irrégularités³⁷.

La juridiction a par ailleurs considéré que les « pressions morales » susceptibles d'avoir été exercées par le vice-président sur l'ancien président de l'Office n'étaient pas de nature à atténuer sa responsabilité car il revenait à ce dernier de « *ne pas y céder ou de quitter ses fonctions* ».

III. Sanctions prononcées :

La Cour a condamné l'ancien président de l'OPT à une amende de 20 000 €, avec publication de l'arrêt au *Journal officiel* de la République française.

³⁶ Sur la nécessité d'une infraction d'une gravité suffisante pour justifier une sanction, cf. notamment : CDBF, 6 février 1968, Ecole régionale d'agriculture d'Ondes.

³⁷ Cf. CDBF, 19 décembre 2008, Centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) de Corse.

Arrêt n° 191-701 du 11 octobre 2013 Maison de retraite intercommunale de Champcevrais

I. Infraction concernée :

- **Art. L. 313-4 CJF :** infraction aux règles d'exécution des dépenses et des recettes de l'État ou des collectivités, établissements et organismes mentionnés à l'article L. 312-1 du CJF.

II. Résumé :

La CDBF avait été saisie en février 2011, par l'organe du ministère public, d'un déféré émanant de la chambre régionale des comptes de Bourgogne. Les griefs étaient relatifs aux modalités de passation et de gestion d'un contrat conclu dans l'objectif de diminuer les charges patronales et fiscales supportées par la maison de retraite intercommunale de Champcevrais (Yonne)³⁸.

Le directeur de l'établissement public était ainsi la seule personne mise en cause et renvoyée devant la Cour.

1 - Les faits et l'infraction

a) Bref exposé des faits

Le directeur de la maison de retraite avait signé en avril 2007 avec une société prestataire un contrat visant à diminuer les charges sociales et fiscales acquittées par l'établissement public.

Le choix de la société fut effectué sans détermination préalable des besoins de l'établissement, et en l'absence de mesure de publicité et de mise en concurrence. Au reste, la convention de marché n'a jamais été soumise au conseil d'administration, et ne fut pas transmise au contrôle de légalité.

³⁸ Contrat dit de *cost killing* ou de *cost cutting*.

Aux termes du contrat, le prix versé au prestataire était fixé à 40 % des économies réalisées grâce aux recommandations de cette société. Le prestataire a ainsi remis deux rapports au directeur de l'établissement, respectivement relatifs à des perspectives d'exonération de cotisations patronales et de la taxe sur les salaires.

Les préconisations du premier rapport ont abouti à une régularisation de cotisations patronales pour un montant de 493 155 €, de sorte que le cocontractant a présenté cinq factures pour un montant total de 228 717,30 € TTC, dont 192 991,59 € TTC ont effectivement été payés, le comptable public ayant ensuite suspendu les paiements. Les propositions du second rapport du prestataire, relatives à des économies de taxe sur les salaires pour un montant total estimé de 325 806 €, ont été rejetées par la direction des services fiscaux.

Le directeur de la maison de retraite a accepté de transiger avec son prestataire afin de payer notamment les trois factures rejetées par le comptable. Cette convention de transaction, n'a été ni approuvée par le conseil d'administration de l'établissement, ni communiquée au contrôle de légalité.

En 2012, soit postérieurement à sa mise en cause devant la CDBF, le directeur de la maison de retraite a déposé une requête en nullité de la convention de prestations de services. Le TA de Dijon, par un jugement du 24 janvier 2013, a fait droit à cette demande considérant que ladite convention se rapportait à des prestations juridiques alors que la société cocontractante ne disposait pas d'un agrément pour cela. Le juge administratif a ainsi condamné le cocontractant à reverser à la maison de retraite la somme de 189 991,59 €, évaluant à 3 000 € seulement les dépenses utiles engagées par ce prestataire.

b) Infraction aux règles d'exécution des dépenses et des recettes de l'établissement (art. L. 313-4 CJF)

Selon la jurisprudence administrative relative à ce type spécifique de contrats, dits de « cost killing »³⁹, la passation aurait dû respecter les prescriptions du code des marchés publics car la convention a été conclue à titre onéreux avec un opérateur économique en vue de satisfaire les besoins de la maison de retraite (art. 1^{er} du code des marchés publics). Au vu des faits, et en se fondant sur le raisonnement tenu par le juge administratif, la CDBF a considéré que la convention portée à sa

³⁹ CAA Lyon, 22 mars 2012, n° 11LY01452- TA de Dijon, 24 janvier 2013 (sus évoqué).

connaissance, a été conclue à titre onéreux par l'établissement public en vue de répondre à ses besoins. Elle a constaté que son prix était déterminable et que, du fait de son montant et de son objet, sa passation aurait dû respecter les obligations de publicité et de mise en concurrence (articles 1^{er}, 28 et 30 du code des marchés publics) et aurait dû être transmise aux services en charge du contrôle de légalité (art. L. 2131-1 du CGCT).

La méconnaissance des procédures du code des marchés publics constitue, de façon classique, une infraction aux règles d'exécution des dépenses de la collectivité, sanctionnée par l'article L. 313-4 du CJF⁴⁰. Il en est de même du défaut de soumission des conventions au conseil d'administration et de transmission des actes contractuels au contrôle de légalité lorsque le droit l'impose.

La CDBF a donc considéré que l'infraction de l'art. L. 313-4 du CJF était constituée et imputable au directeur de la maison de retraite.

En revanche, la Cour, fidèle à sa jurisprudence, a considéré que l'octroi d'un avantage injustifié à autrui (art. L. 313-6 du CJF) ne pouvait être qualifié au cas d'espèce⁴¹. En effet, l'existence d'un préjudice n'était pas établie du fait des reversements obtenus suite à l'action en nullité engagée, même tardivement, par le directeur de la maison de retraite.

2 - La prise en compte des circonstances

La CDBF a accordé de larges circonstances atténuantes à la personne renvoyée. Elle a en effet retenu l'absence d'intention frauduleuse et de prise d'intérêt du directeur⁴². L'arrêt souligne en outre que l'intéressé a contracté avec le prestataire « *suite à des démarches répétées et infructueuses de sa part auprès des différents services administratifs compétents en vue d'alléger les charges fiscales et sociales de la maison de retraite du Château de Bourron* ».

⁴⁰ CDBF, 25 novembre 2010, SIEMP-AJDA 2011, p. 489, chronique Christian Michaut et Nicolas Groper - CDBF, 23 avril 2003, TGI de Marseille, Revue du trésor, janvier 2004, n° 1, p. 54 ; note Lascombe et Vandendriessche- TGI de Marseille, Revue du trésor, janvier 2004, n° 1, p. 54 ; note Lascombe et Vandendriessche - Pour une espèce plus récente : CDBF 21 mars 2013, « Secrétariat d'État chargé des sports ».

⁴¹ CDBF, 30 juin 2006, SIVOM de la région d'Etaples-Sur-Mer : exigence d'un préjudice supporté par la collectivité.

⁴² La Cour adopte ici de larges circonstances au vu des faits de l'espèce. En d'autres jurisprudences, la notion de « prise d'intérêt personnel » est retenue pour aggraver la responsabilité (CDBF 11 mars 2011, Lycée polyvalent, Lycée professionnel Vauvenargues).

III. Sanctions prononcées :

La Cour a condamné la personne renvoyée à une amende de 300 € avec publication de l'arrêt au *Journal officiel* de la République française.

V - Décisions de classement du Procureur général

1 - Décisions de classement du Procureur général prises sur la base des dispositions législatives du code des juridictions financières

Les décisions de classement du Procureur général peuvent être prises à trois stades de la procédure ; après saisine de la Cour (article L. 314-3 : « *si le procureur général estime qu'il n'y a pas lieu à poursuites, il procède au classement de l'affaire* »), après instruction (article L. 314-4 : « *lorsque l'instruction est terminée, le dossier est soumis au procureur général, qui peut décider le classement de l'affaire s'il estime qu'il n'y a pas lieu à poursuites* »), ou après avis rendu par le ministre ou l'autorité de tutelle des agents mis en cause (article L. 314-6 : « *Le dossier est ensuite transmis au procureur général qui prononce le classement de l'affaire par décision motivée ou le renvoi devant la Cour avec des conclusions motivées* »).

En 2013, quatre décisions de classement ont été prises par le Procureur général, dont deux sur le fondement de l'article L. 314-3, une sur le fondement de l'article L. 314-4 et une sur le fondement de l'article L. 314-6.

Les deux décisions de classement *ab initio*, prises sur le fondement de l'article L. 314-3, concernaient deux déférés de chambres régionales des comptes, d'une part, un déféré relatif à une communauté de communes et, d'autre part, un déféré se rapportant à un comité départemental du tourisme.

Les deux décisions de classement après instruction, prises sur le fondement de l'article L. 314-4 et L. 314-6, concernaient un établissement public local d'enseignement agricole et un centre hospitalier. Ces affaires ont été classées pour différents motifs : irrégularités de gestion présumées non établies ou insuffisamment caractérisées ; absence de gravité suffisante de l'affaire conjuguée à l'existence de nombreuses circonstances atténuantes et des régularisations intervenues. En conséquence, dans ces quatre affaires, le Procureur général, estimant au vu de l'instruction qu'il n'y avait pas lieu à poursuivre, a décidé le classement.

2 - Les décisions de classement du Procureur général prises sur la base de la loi du 16 juillet 1980

En règle générale, les affaires déférées en application de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 ont trait à des condamnations par le juge administratif de la partie tenue aux dépens ou, à défaut, de la partie perdante, à payer à l'autre partie une somme fixée par la juridiction au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Lorsque le jugement n'est pas exécuté, le Procureur général intervient pour inciter les administrations négligentes ou récalcitrantes à obtempérer.

En 2013, treize dossiers ont été classés après instruction préliminaire (treize en 2012, quatorze en 2011 et dix-sept en 2010). Dans toutes ces affaires, les courriers de mise en demeure adressés par le Procureur général ont permis aux justiciables d'obtenir l'exécution des décisions de justice.

VI - Décisions du Conseil d'État, juge de cassation des arrêts de la CDBF

En 2013, le Conseil d'État a rendu sept décisions sur des pourvois en cassation formés contre des arrêts de la CDBF.

Cinq pourvois ont fait l'objet d'une décision de non-admission au titre de la procédure préalable (art. L. 822-1 du CJA). Les pourvois en question se rapportaient aux arrêts de la CDBF ci-après :

- Arrêt n° 178-655-I du 8 décembre 2011 (demande en rectification d'erreurs matérielles de l'arrêt du 17 juin 2011 « Institut géographique national ») ;
- Arrêt n° 179-655-II du 8 décembre 2011 (recours en révision du même arrêt « Institut géographique national ») ;
- Arrêt n° 181-587 du 20 mars 2012, « Centre hospitalier de Marigot » ;
- Arrêt n° 185-192 du 22 octobre 2012, « Port autonome de Marseille » (deux pourvois).

Par ailleurs, le Conseil d'État, par un arrêt du 17 juillet 2013, a rejeté le pourvoi en cassation formé contre l'arrêt de la CDBF « Institut géographique national » rendu le 17 juin 2011 et, par une décision du 30 décembre 2013, a rejeté le pourvoi formé contre l'arrêt « Conseil économique, social et environnemental ».

Au 31 décembre 2013, un pourvoi en cassation est en instance d'examen devant le Conseil d'État (contre l'arrêt n° 189-683 « Centre hospitalier intercommunal de la Lauter à Wissembourg » du 17 juin 2013).

VII - Conclusion

L'année 2013 de la CDBF a été contrastée. Le nombre d'arrêts rendus par la Cour a été relativement faible mais l'activité des magistrats rapporteurs et du greffe a été sensiblement supérieure à celle de la moyenne des dix dernières années, ce qui laisse envisager une augmentation du nombre d'arrêts rendus dans les prochaines années.

Un fait notable se rapporte à la diminution du nombre des saisines enregistrées par le ministère public près la CDBF, en particulier en provenance des chambres régionales et territoriales des comptes.

La durée des procédures, quoique nettement améliorée depuis la réforme de 2005, demeure excessive.

Deux axes prioritaires pourraient guider l'action des services de la Cour et de son ministère public.

En premier lieu, mieux faire connaître auprès des magistrats financiers ainsi que des pouvoirs publics les missions et compétences de la CDBF qui peut poursuivre, sur le terrain de la sanction, les contrôles des comptes et de la gestion effectués par la Cour et les chambres régionales des comptes.

En second lieu, réfléchir aux aménagements susceptibles de diminuer le délai des procédures et d'augmenter le nombre des arrêts. La réflexion devra porter sur les voies d'une organisation plus efficiente et, plus généralement sur une allocation améliorée des ressources humaines de la Juridiction. À cet égard, la désignation en fin d'année 2013 de trois commissaires du Gouvernement auprès du ministère public est un progrès significatif.

Même si l'heure n'est sans doute plus à une réforme en profondeur de la CDBF, la perspective de faire évoluer le champ des personnes justiciables de la Cour et celui des infractions au droit public financier doit rester présente.

À plus court terme, des pistes de réforme existent. Elles tendent, notamment, à l'assouplissement des règles du quorum, à l'élargissement du champ de recrutement des rapporteurs, à la nature des sanctions. Ces pistes de réforme pourraient être précisées au cours du premier semestre de l'année 2014.

Le présent rapport a été délibéré à la Cour des comptes le dix-sept janvier deux mil quatorze.

Ont délibéré : M. Migaud, Premier président de la Cour des comptes, président de la Cour de discipline budgétaire et financière ; M. Toutée, Président de la section des finances du Conseil d'État, vice-président de la Cour de discipline budgétaire et financière ; MM. Ménéménis, Loloum, Larzul, Prieur et Bouchez, conseillers d'État, M. Duchadeuil, Mmes Fradin et Vergnet, MM. Geoffroy et Maistre, conseillers maîtres à la Cour des comptes, membres titulaires de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Était présent et a participé aux débats : M. Johanet, Procureur général de la République, ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière, assisté de Mme Cordier, premier avocat général.

M. Carcagno, conseiller référendaire à la Cour des comptes et secrétaire général de la Cour de discipline budgétaire et financière, assurait le secrétariat de la séance.

Fait à la Cour des comptes, le 17 janvier 2014.

Didier MIGAUD