

COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE  
ET FINANCIÈRE

RAPPORT  
AU PRÉSIDENT  
DE LA RÉPUBLIQUE  
2016



# Sommaire

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>5</b>
<b>COMPÉTENCES DE LA COUR DE DISCIPLINE</b>	
<b>BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE .....</b>	<b>7</b>
<b>ACTIVITÉ ET PERFORMANCE DE LA COUR EN 2015 .....</b>	<b>11</b>
I - L'activité de la Cour.....	11
A - Les indicateurs de volume.....	11
B - Les délais de traitement des affaires.....	14
II - Les moyens en personnel de la Cour (hors ministère public) .....	17
III - Appréciation de la performance annuelle de la Cour.....	18
A - Rappel des objectifs et des indicateurs de performance.....	18
B - Appréciation de la performance de la CDBF en 2015 .....	20
<b>LA JURISPRUDENCE DE LA COUR DE DISCIPLINE</b>	
<b>BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE EN 2015.....</b>	<b>23</b>
<b>Arrêt n° 197-713 du 22 janvier 2015, Etablissement public du campus de Jussieu .....</b>	<b>25</b>
<b>Arrêt n° 198-719 du 10 avril 2015 Etablissement public de coopération culturelle (EPCC) « L'Autre canal ».....</b>	<b>31</b>
<b>Arrêt n° 199-731 du 12 mai 2015 Entreprise minière et chimique (EMC) .....</b>	<b>35</b>
<b>Arrêt n° 200-728 du 16 juin 2015 Grand port maritime de Nantes - Saint-Nazaire .....</b>	<b>39</b>
<b>Arrêt n° 201-721 du 17 juillet 2015 Assistance publique – Hôpitaux de Marseille (AP-HM).....</b>	<b>43</b>
<b>Arrêt n° 202-725 du 13 octobre 2015 Société d'aménagement du Val-de-Marne et de développement des villes et du département du Val-de-Marne (SADEV 94).....</b>	<b>47</b>
<b>Arrêt n° 203-720 du 16 novembre 2015 Association pour la gestion du régime d'assurance des créances des salariés (A.G.S.).....</b>	<b>53</b>
<b>Arrêt n° 204-727 du 4 décembre 2015 Fondation nationale des sciences politiques et Institut d'études politiques de Paris (FNSP-IEP de Paris).....</b>	<b>57</b>
<b>DÉCISIONS DE CLASSEMENT DU PROCUREUR GÉNÉRAL.....</b>	<b>63</b>
I - Décisions de classement du Procureur général.....	63
II - Exécution des jugements par les personnes morales de droit public.....	64
<b>DÉCISIONS DU CONSEIL D'ÉTAT, JUGE DE CASSATION</b>	
<b>DES ARRÊTS DE LA CDBF .....</b>	<b>65</b>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>67</b>



# 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 comptes.

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 son activité, d'autres données telles que le nombre de saisines communiquées ou les délais de traitement des affaires doivent également être prises en considération et analysées.

Le nombre de saisines est un indicateur important dans la mesure où il détermine l'activité et les productions de la CDBF : réquisitoires introductifs d'instance ou décisions de classement, instructions et dépôts de rapport, décisions de renvoi et au dernier stade de la procédure, audiences publiques et jugements.

Pour l'année 2015, les saisines se sont élevées à 23, au-dessus de la moyenne constatée pendant la période 2006-2015 (15 saisines). Ce niveau relativement élevé s'explique notamment par la plus grande sensibilisation des chambres de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes à la saisine de la CDBF.

La CDBF a rendu huit arrêts en 2015, au-dessus de la moyenne constatée depuis 2006 (cinq arrêts par an). Le nombre de rapports déposés et le nombre d'auditions de personnes mises en cause et de témoins sont aussi au-dessus de cette moyenne (respectivement dix par rapport à huit et 57 par rapport à 39).

Malgré le nombre élevé de saisines enregistrées en 2015, le nombre d'affaires en stock en fin d'année n'a que faiblement progressé, en raison, notamment, de l'augmentation du nombre de décisions de classement. Il s'établit à 46 fin 2015, au lieu de 43 fin 2014.



## **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 malgré tout dans certaines hypothèses définies par le législateur (article L. 312-2 du CJF). 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 CJF, c'est-à-dire en cas d'inexécution de décisions de justice<sup>1</sup>. 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 concernée<sup>2</sup> (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 mixte<sup>3</sup>.

La CDBF peut être saisie<sup>4</sup>, 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.

---

<sup>1</sup> CDBF, 20 décembre 2001, *Région Guadeloupe*.

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

<sup>3</sup> CDBF, 13 juin 2003, *SEM Sarcelles Chaleur*, Lebon p. 121.

<sup>4</sup> Hormis le cas particulier des dispositions de la loi du 16 juillet 1980 précitées où elle peut être aussi saisie par les créanciers.

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 peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État.

\*\*

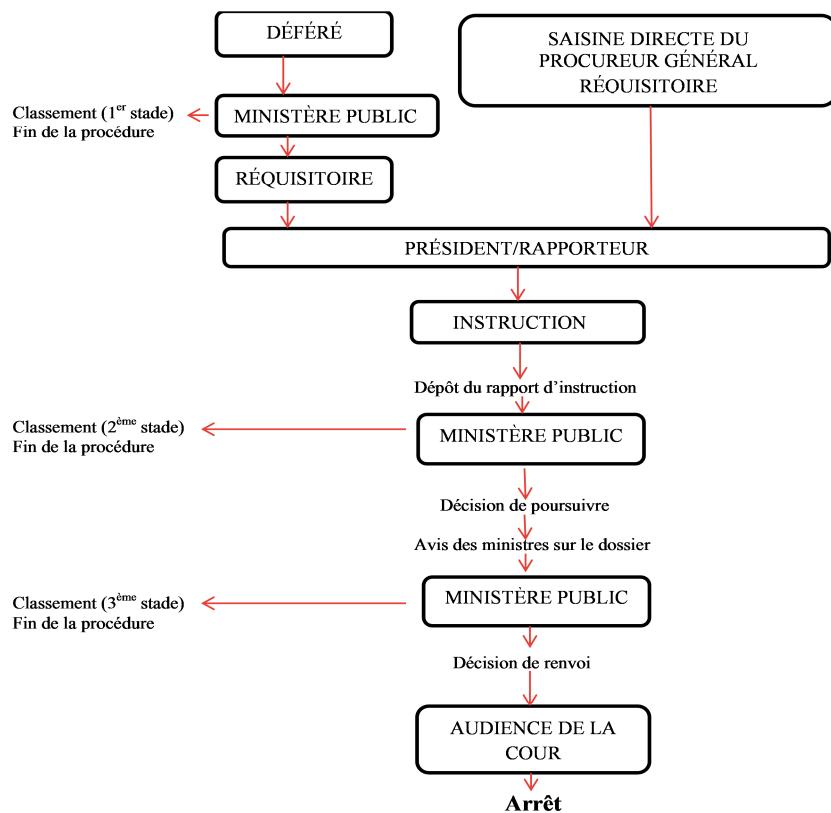
Depuis 1948, la CDBF a rendu 204 arrêts<sup>5</sup>. Juridiction répressive, gardienne des règles qui régissent l'utilisation de l'argent public et des principes de bonne gestion, elle remplit aussi un rôle de dissuasion et de rappel de la norme à l'égard des gestionnaires publics qui sont ses justiciables.

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 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 de 2001, accroît ainsi, dans les domaines où elle s'applique, l'importance des contrôles et des sanctions *a posteriori*.

---

<sup>5</sup> 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*.

## Déroulement d'une affaire devant la Cour de discipline budgétaire et financière



# Activité et performance de la Cour en 2015

## I - L'activité de la Cour

L'activité de la CDBF est analysée **au travers d'indicateurs** de volume (v. *infra*, A, et tableau n° 1) et de délais (v. plus loin, B, 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 s'inscrit inévitablement dans un cadre pluriannuel du fait des règles procédurales.

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, qui sont présentées *infra* dans la partie consacrée aux classements, relèvent en effet d'une logique et d'une procédure distinctes.

### A - Les indicateurs de volume

**Le nombre d'arrêts** s'établit à huit en 2015. Ce résultat est supérieur à ceux constatés les années précédentes (cinq arrêts rendus en 2014, quatre en 2013) et à la moyenne constatée depuis 2006 (cinq).

**Le nombre de saisines** de la Cour s'élève à 23. Il est légèrement supérieur à celui de 2014 (22) et en forte augmentation par rapport à celui des années antérieures. De 2006 à 2015, la moyenne annuelle des saisines a, en effet, été de 15.

Les 23 saisines enregistrées en 2015 proviennent toutes des juridictions financières. 12 déférés ont été transmis par des chambres régionales des comptes (au lieu de huit en 2014 et de cinq en 2013), neuf par la Cour des comptes (13 en 2014, six en 2013) et deux saisines sont à l'initiative du procureur général. Sur les trois dernières années, la répartition du nombre des saisines entre les chambres de la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes a donc été équilibrée.

Sur une période de dix ans, 96% des saisines sont venues de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes. Les saisines émanant des présidents des assemblées parlementaires ont été exceptionnelles.

**Le nombre de réquisitoires transmis** par le procureur général au président de la Cour en 2015 (16) a été supérieur à la moyenne constatée ces 10 dernières années (10).

**Le nombre de rapports d'instruction** déposés en 2015 (10) a, lui aussi, été supérieur à la moyenne constatée ces 10 dernières années (8,5), de même que le nombre d'auditions réalisées (57 en 2015 à comparer à 39).

**Le nombre de classements<sup>6</sup>** est de 12 en 2015 (huit en 2014, quatre en 2013). Le taux de classement s'établit ainsi en 2015 à 60 %. Il est inférieur au taux moyen de classement de 63 % constaté depuis la création de la CDBF mais il est supérieur aux taux observés au cours des deux dernières années (50 % en 2013 et 2014).

---

<sup>6</sup> 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.

**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	Saisines enregistrées dans l'année	Nombre de classements au 1 <sup>er</sup> stade (Art. L. 314-3)	Nombre de classements au 2 <sup>ème</sup> stade (Art. L. 314-4)	Nombre de classements au 3 <sup>ème</sup> stade (Art. L. 314-6)	Nombre de saisines directes du procureur général	Autres saisines (révision, renvoi après cassation...)	Nombre d'arrêts rendus	Taux de classement (1)	Nombre d'affaires en stock au 31 décembre
2006	16	3	4 (3)	1	1	0	6	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
2014	22	3	4	1	0	0	5	50 %	43
2015	21	7	4	1	2	0	8	60 %	46
<b>total depuis 1948</b>	<b>599</b>	<b>135</b>	<b>143</b>	<b>75</b>	<b>28</b>	<b>10</b>	<b>204 (4)</b>		

(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 2009, le procureur général avait par ailleurs saisi la Cour d'une affaire d'inexécution de décision de justice.

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

(4) Dont 2 arrêts concernant des affaires relatives à l'inexécution d'une décision de justice

## B - 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 : ils 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 publiques de jugement et de la notification de l'arrêt).

Les délais présentés ici sont ceux compris entre la date de l'enregistrement de la saisine 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 notification de l'arrêt.

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* III, point B. 1) comportent également un indicateur de délai.

À cet égard, sur les huit arrêts rendus en 2015, trois affaires ont été traitées en moins de trois ans, cinq entre trois et cinq ans et aucune en plus de cinq ans.

**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
2006	20 %	32	40 %	56,5	40 %	96,5
2007					100 %	71
2008	75 %	26	25 %	48		
2009	83 %	27			17 %	64
2010	67 %	22	33 %	52		
2011	40 %	30	60 %	45		
2012	72 %	24	14 %	59	14 %	74,5
2013	50 %	24	50 %	52		
2014	25 %	33	50 %	51	25 %	61
2015	38 %	31	62 %	39		

Note méthodologique : arrêts rendus dans l'année depuis 10 ans - hors affaires d'inexécution de décisions de justice et hors affaires exceptionnelles<sup>7</sup>, en chiffres absolus [en moyenne, en mois] et en %<sup>8</sup> ; délai compris entre l'enregistrement du déféré au ministère public près la Cour<sup>9</sup> et la date de l'arrêt.

Comme le font ressortir les tableaux n° 2 et n° 3, la durée des instructions (2<sup>ème</sup> phase de la procédure) s'est améliorée par rapport aux années précédentes. La durée d'instruction la plus longue (650 jours, soit 22 mois) a concerné une affaire complexe qui a donné lieu à un grand nombre d'auditions et dans laquelle cinq personnes ont été renvoyées devant la Cour.

<sup>7</sup> 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 (QPC).

<sup>8</sup> 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* ».

<sup>9</sup> Ou du réquisitoire introductif en cas de saisine directe par le procureur général.

**Tableau n° 3 : détail par phase<sup>10</sup> des instances CDBF des arrêts de jugement rendus en 2015**

(en nombre de jours)

Année 2015	1 <sup>ère</sup> phase Réquisitoire	2 <sup>ème</sup> phase Instruction	3 <sup>ème</sup> phase Renvoi et audience	Total en jours
Etablissement public du campus de Jussieu	85	650	428	1 163
Etablissement public de coopération culturelle « l'Autre Canal »	204	399	500	1 103
Entreprise minière et chimique	129	265	390	784
Grand port maritime de Nantes - Saint-Nazaire	43	476	398	917
Assistance publique-Hôpitaux de Marseille	46	366	730	1 142
Société d'aménagement du Val-de-Marne et de développement des villes et du département du Val-de-Marne	378	238	526	1 142
Association pour la gestion du régime d'assurance des créances des salariés	293	488	518	1 299
Fondation nationale des sciences politiques et Institut d'études politiques de Paris	86	422	586	1 094

<sup>10</sup> La phase 1 s'étend de l'enregistrement de la saisine 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 notification de l'arrêt.

## **II - Les moyens en personnel de la Cour (hors ministère public)**

La CDBF est une juridiction qui mobilise relativement peu de moyens. Les auteurs du rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics constatent que « *Contrairement aux autres juridictions financières, la CDBF n'est pas dotée de magistrats exerçant à temps plein* »<sup>11</sup>.

Le personnel permanent de la CDBF se compose d'un secrétaire général à mi-temps, d'une greffière (0,9 ETP) et d'une greffière adjointe.

Les rapporteurs, essentiellement des magistrats de juridiction financière et des conseillers de tribunal administratif ou de cour administrative d'appel, consacrent en moyenne 30 jours à une affaire.

Il est précisé, à cet égard, que le décret n° 2015-571 du 27 mai 2015 relatif aux procédures applicables devant la CDBF a, notamment, élargi les possibilités de choix des rapporteurs et limité la durée de leur fonction.

Enfin, la fonction de jugement sollicite les membres de la Cour en moyenne 2,5 jours par membre délibérant et par audience.

Au total, les moyens en personnel de la CDBF ont été en 2015 de 4,4 équivalents plein temps, soit 0,24 % des effectifs de la Cour des comptes et des CRTC (respectivement 725 et 1050 ETP en 2014).

**Tableau n° 4 : moyens en personnel de la CDBF**

En équivalent plein temps	2013	2014	2015
Personnel permanent	2,3	2,3	2,4
Rapporteurs	1,5	1,2	1,4
Fonction de jugement	0,3	0,4	0,6
Total	4,1	3,9	4,4

---

<sup>11</sup> Rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics, « Renouer la confiance publique », 8 janvier 2015, p. 148.

### **III - Appréciation de la performance annuelle de la Cour**

#### **A - Rappel des objectifs et des indicateurs de performance**

**Trois objectifs** ont été fixés à la CDBF :

1. **Réduire la durée** des procédures (entre l'enregistrement de la saisine et la notification 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 de la saisine 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 compétente du reproche d'avoir accompli une infraction pénale »<sup>12</sup>.
2. **Améliorer la qualité des arrêts** : il s'agit également d'un objectif majeur 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* ».

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 :

---

<sup>12</sup> CEDH, 26 septembre 2000, *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 janvier 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 €).

**Tableau n° 5 : indicateurs de performance annuelle de la CDBF**

<i>Objectif</i>	<i>Indicateur</i>	<i>Unités</i>	<i>Réalisé 2014</i>	<i>Objectif 2015</i>	<i>Réalisé 2015</i>
1 <sup>er</sup> objectif : réduire la durée des procédures à moins de 3 ans	Délai moyen de traitement des procédures CDBF (1)	mois	49 mois (4 arrêts)	Moins de 36	35,6 mois (8 arrêts)
	Proportion d'affaires en stock depuis plus de 3 années (au 31-XII)	%	9 % (4 affaires)	0 %	6 % (3 affaires)
2 <sup>ème</sup> objectif : améliorer la qualité des arrêts	Taux d'annulation en cassation sur les 10 dernières années (2)	%	9 %	0 %	0 %
3 <sup>ème</sup> 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)	10	17	16
	Nombre de personnes ayant reçu une formation ou ayant participé à une intervention sur la CDBF	nombre estimé	274	150	245

(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 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 2006 à 2015 inclus).

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

## B - Appréciation de la performance de la CDBF en 2015

### **1<sup>er</sup> objectif : réduire la durée des procédures**

Le **délai moyen de traitement** des affaires ayant donné lieu à arrêt au cours de l'année 2015 s'établit à 35,6 mois, alors qu'il était de 49 mois en 2014 et 38 mois en 2013. Il est conforme aux objectifs que la Cour s'est fixés et marque une amélioration par rapport aux années précédentes. 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 réquisitoire 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 2015 montre que 6 % des affaires ont plus de trois ans d'ancienneté, soit trois affaires. Il y a lieu cependant de préciser que, parmi celles-ci, deux affaires qui ont été jointes ont donné lieu à une question prioritaire de constitutionnalité et à des demandes de report formulées par des personnes renvoyées. Ces deux affaires devraient être jugées par la CDBF lors d'audiences programmées en janvier 2016. La troisième affaire a donné lieu à un rapport d'instruction communiqué au ministère public en juillet 2013. Il appartient au procureur général de décider des suites qu'il compte résERVER à cette affaire.

Le **stock d'affaires** au 31 décembre 2015 correspond à 46 dossiers en instance (43 en 2014 et 34 en 2013).

**Tableau n° 6 : 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
<b>2008</b>	35	91 %	32	6 %	2	3 %	1
<b>2009</b>	27	89 %	24	11 %	3	0 %	0
<b>2010</b>	26	85 %	22	15 %	4	0 %	0
<b>2011</b>	32	74 %	24	23 %	7	3 %	1
<b>2012</b>	31	84 %	26	13 %	4	3 %	1
<b>2013</b>	34	79 %	27	21 %	7	0 %	0
<b>2014</b>	43	91 %	39	9 %	4	0 %	0
<b>2015</b>	<b>46</b>	<b>94 %</b>	<b>43</b>	<b>2 %</b>	<b>1</b>	<b>4 %</b>	<b>2</b>

Les données exposées au tableau n° 6 montrent que 94 % des affaires en stock ont moins de trois ans. Cependant l'effort en vue du traitement diligent des dossiers doit être maintenu.

**2<sup>ème</sup> objectif : améliorer la qualité des arrêts de la CDBF**

**Le taux de recours en cassation** contre des arrêts rendus par la CDBF entre 2006 et 2015<sup>13</sup> s'élève à 19 % (10 pourvois sur 54 arrêts rendus), soit un taux de recours en baisse par rapport à ceux constatés en 2014 et 2013 (23 %).

**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 0 % sur la période 2006 à 2015, aucun arrêt n'ayant été cassé sur 10 recours formés. Le taux d'annulation en cassation constaté depuis la création de la CDBF (1948 – 2015) est de 15 %, soit cinq arrêts cassés, en totalité ou partiellement, sur les 33 recours introduits.

**3<sup>ème</sup> 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.

16 publications ont été consacrées à la CDBF en 2015, ce qui est très proche de l'objectif de 17. Ces nombres 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.

L'effort de formation et d'information sur la CDBF a été poursuivi. La cible de 150 personnes à atteindre a été dépassée avec 245 personnes ayant assisté, soit à une intervention sur la CDBF<sup>14</sup> (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.

---

<sup>13</sup> Calculé comme suit : nombre d'arrêts rendus par la CDBF entre 2006 et 2015 ayant fait l'objet d'un recours en cassation formulé par une ou plusieurs personnes condamnées, ou par le ministère public près la CDBF.

<sup>14</sup> Hors colloques universitaires n'associant pas un représentant de la CDBF.

## La jurisprudence de la Cour de discipline budgétaire et financière en 2015

Une présentation synthétique des huit arrêts rendus en 2015 est fournie ci-après. Tous les arrêts rendus par la CDBF depuis sa création figurent sur le site internet de la Cour des comptes : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr), rubrique CDBF.

*S'agissant du respect des règles de la commande publique, la CDBF a précisé la portée des obligations qui pèsent sur les gestionnaires publics en cas de recours à des marchés complémentaires et elle a confirmé la nécessité d'une approche spécifique dans l'appréciation de la notion de bouleversement économique d'un marché lors de l'examen d'avenants<sup>15</sup>. N'ayant pas eu à connaître ces dernières années de faits concernant le fonctionnement de régies d'avances et de régies de recettes, une affaire lui a permis de procéder à certains rappels<sup>16</sup>. Le non-respect des compétences des assemblées délibérantes par leur président a été sanctionné dans deux affaires<sup>17</sup>.*

*La CDBF a confirmé son exigence dans la caractérisation de l'infraction de l'article L. 313-6 du CJF (octroi d'un avantage injustifié à autrui). Elle n'a pas regardé comme établie cette infraction quand l'avantage injustifié n'a pas pu être solidement démontré<sup>18</sup>.*

*La CDBF se montre très attentive aux circonstances de l'affaire et aux contraintes qui pèsent sur les gestionnaires publics. Elle a accordé des circonstances absolutoires de responsabilité dans plusieurs affaires, en particulier lorsque certains de ces gestionnaires avaient mené à bien un processus de régularisation<sup>19</sup>.*

<sup>15</sup> CDBF, 22 janvier 2015, *Établissement public du campus de Jussieu*.

<sup>16</sup> CDBF, 10 avril 2015, *Établissement public de coopération culturelle « L'autre canal »*.

<sup>17</sup> CDBF, 13 octobre 2015, *Société d'aménagement du Val-de-Marne et de développement des villes et du département du Val-de-Marne (SADEV 94)* ; CDBF, 4 décembre 2014, *Fondation nationale de sciences politiques et Institut politique de Paris*.

<sup>18</sup> CDBF, 13 octobre 2015, *Société d'aménagement du Val-de-Marne et de développement des villes et du département du Val-de-Marne (SADEV 94)* ; CDBF, 4 décembre 2014, *Fondation nationale de sciences politiques et Institut politique de Paris*.

<sup>19</sup> CDBF, 16 juin 2015, *Grand port maritime de Nantes-Saint-Nazaire* ; CDBF, 17 juillet 2015, *Assistance publique-Hôpitaux de Marseille (AP-HM)*.



## **Arrêt n° 197-713 du 22 janvier 2015, Etablissement public du campus de Jussieu**

### **I - Les infractions retenues**

- Art. L. 313-4 du code des juridictions financières (CJF) : infractions aux règles d'exécution des dépenses et des recettes de l'État ou des collectivités et organismes mentionnés à l'article L. 312-1 du CJF ;
- Art. L. 313-3 du CJF : engagement d'une dépense par une personne non habilitée.

### **II - Résumé**

Le campus universitaire de Jussieu, situé au cœur de Paris, était occupé par des immeubles qui ont dû être désamiantés et réhabilités. Un « établissement public du campus de Jussieu » (EPCJ) a été créé en 1997 pour assurer la maîtrise d'ouvrage de ces opérations.

Pour les mener à bien, cet établissement public a notamment eu recours à des marchés complémentaires, tant de maîtrise d'œuvre que de travaux, dans des conditions que la CDBF a, pour quatre d'entre eux, jugées irrégulières.

L'EPCJ a également passé un important marché de travaux dit « M7 » dans des conditions irrégulières décrites par la CDBF mais dont la responsabilité n'a pu être imputée à la directrice qui l'a signé. En outre, le caractère irrégulier d'un avenant à ce marché n'a pas pu être établi pour la CDBF.

Enfin, la CDBF a jugé qu'il ne pouvait être fait grief à un directeur par intérim de l'EPCJ d'avoir pris des actes ou des décisions en vue d'assurer la continuité du service public alors même que son arrêté de nomination n'avait pas été publié.

### III - Les faits et les infractions

#### A - Sur le recours à des marchés complémentaires

L'EPCJ a négocié sans publicité ni mise en concurrence des marchés complémentaires de maîtrise d'œuvre et de travaux sur le fondement du 5° du II de l'article 35 du code des marchés publics<sup>20</sup> qui vise les : « *marchés complémentaires de services ou de travaux qui consistent en des prestations qui ne figurent pas dans le marché initialement conclu mais qui sont devenues nécessaires, à la suite d'une circonstance imprévue, à l'exécution du service ou à la réalisation de l'ouvrage tel qu'il est décrit dans le marché initial, à condition que l'attribution soit faite à l'opérateur économique qui a exécuté ce service ou réalisé cet ouvrage* :

*a) Lorsque ces services ou travaux complémentaires ne peuvent être techniquement ou économiquement séparés du marché principal sans inconvénient majeur pour le pouvoir adjudicateur ;*

*b) Lorsque ces services ou travaux, quoiqu'ils soient séparables de l'exécution du marché initial, sont strictement nécessaires à son parfait achèvement.*

*Le montant cumulé de ces marchés complémentaires ne doit pas dépasser 50 % du montant du marché principal ».*

La CDBF a examiné très précisément chacun des huit marchés complémentaires mis en cause au regard des multiples conditions posées par le 5° du II de l'article 35 du code des marchés publics. Le point le plus délicat était d'apprécier si les prestations nécessaires étaient apparues après coup et résultait d'une circonstance imprévue qui ne pouvait

---

<sup>20</sup> Ces dispositions sont issues de la transposition du 4) de l'article 31 de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

raisonnablement être prise en compte lors de la conclusion du contrat initial.

L'on rappellera que la circonstance imprévue doit être distinguée de la « circonstance imprévisible », expression issue de la jurisprudence administrative, le Conseil d'État ayant rappelé que « les sujétions techniques imprévues » mentionnées à l'article 20 du code des marchés publics correspondaient à des difficultés matérielles rencontrées lors de l'exécution d'un marché présentant un caractère exceptionnel, imprévisibles lors de la conclusion du contrat et dont la cause est extérieure aux parties<sup>21</sup>. Ainsi, si les circonstances imprévisibles sont celles qui déjouent toutes les prévisions des parties, les circonstances imprévues sont celles qui excèdent les vicissitudes de la vie économique<sup>22</sup>.

Après examen minutieux, la CDBF a jugé que, pour quatre des huit marchés complémentaires en cause, la survenue de circonstances imprévues ou de besoins nouveaux ne pouvait être écartée. Pour les quatre autres marchés, elle pouvait l'être, ces marchés s'avérant alors irréguliers.

## B - Sur un marché de travaux et un de ses avenants

S'agissant du marché initial, la CDBF a constaté, après avoir rappelé les faits mis à jour par l'instruction, que l'offre de l'entreprise attributaire du marché était irrégulière mais que les caractéristiques exactes de cette offre n'ont pas été portées à la connaissance de la commission d'appel d'offres.

La CDBF a considéré que la directrice signataire du marché venait d'être nommée et ne pouvait pas détecter les irrégularités du contrat à la lecture des éléments dont elle disposait, en particulier un avis favorable à l'unanimité de la commission d'appel d'offres, et en l'absence d'alerte de ses services. Sa responsabilité n'a donc pas été mise en cause.

S'agissant de l'avenant n° 4 visé en ce qu'il portait à 24 % la hausse du montant initial du marché et bouleversait de ce fait son économie, la CDBF a examiné précisément chaque avenant passé et a

<sup>21</sup> Conseil d'État, 30 juillet 2003, n° 223445, *Commune de Lens*, Lebon p. 960 ; sur les sujétions techniques imprévues, voir aussi Conseil d'État, 2 juillet 1982, *Société Colas*, Lebon p. 261.

<sup>22</sup> CAA Marseille, 2 octobre 2008, *M. François Deslaugiers*, req. n° 07MA00016.

isolé les prestations qui pouvaient être considérées comme sujétions techniques imprévues.

En écartant ces sujétions, conformément à l'article 20 du code des marchés publics, l'augmentation du montant initial du marché était ramenée à 19,24 %.

Par suite, la CDBF a considéré, eu égard aux différents aspects de l'affaire, qu'il n'était pas établi que cet avenant avait bouleversé l'économie du marché. Ainsi, une augmentation par avenant de 15 à 20 % du prix d'un marché n'est pas suffisante pour emporter à elle seule le bouleversement de son économie, au contraire des préconisations d'une circulaire ministérielle<sup>23</sup>.

Les juridictions administratives ont aussi une approche très spécifique de chaque affaire<sup>24</sup>.

## **C - Sur l'engagement d'une dépense sans y avoir été habilité**

### **1 - Sur l'absence de publication d'un arrêté de nomination d'un directeur par intérim**

Le directeur général de l'enseignement supérieur et de la recherche a pendant l'exercice de ses fonctions exercé brièvement l'intérim de la direction générale de l'EPCJ.

Il était fait grief à ce directeur par intérim d'avoir signé un avenant à un marché de travaux sans y avoir été habilité. Le ministère public, dans sa décision de renvoi, constatait en effet que l'arrêté ministériel le nommant intérimaire n'avait pas été publié, qu'il n'était donc pas opposable aux tiers et que ces faits étaient constitutifs de l'infraction visée par l'article L. 313-3 du CJF qui concerne « *toute personne (...) qui aura engagé des dépenses sans en avoir reçu pouvoir* ».

---

<sup>23</sup> Circulaire du 3 août 2006 portant manuel d'application du code des marchés publics, point 14.7.

<sup>24</sup> CE, 13 juin 1997, *Commune d'Aulnay-sous-Bois*, n°150681 ; CAA Paris, 25 février 2013, *Ville de Paris*, n° 12PA00638.

La CDBF n'a pas suivi la voie tracée par le ministère public. Elle a pris en considération les caractéristiques particulières s'attachant à des missions d'intérim d'une direction générale aussi importante que celle de l'EPCJ. Elle a estimé que la décision confiant l'intérim à ce directeur avait été prise en vue d'assurer la continuité du service public et la prise de tous actes et décisions relevant de ces fonctions sans que leur validité puisse être mise en cause par la non-publication de l'arrêté de nomination<sup>25</sup>.

## 2 - Sur le dépassement d'un seuil de délégation

La CDBF a constaté que le secrétaire général de l'EPCJ avait signé un marché complémentaire d'un montant supérieur au seuil fixé par la décision du directeur général lui confiant délégation de signature.

Elle a établi sa responsabilité tout en lui accordant des circonstances absolutoires (voir *infra*).

## IV - La prise en compte des circonstances

Sa responsabilité ayant été établie dans la passation de marchés complémentaires jugés irréguliers, la CDBF a considéré que l'expérience professionnelle d'un directeur général, son excellente connaissance du milieu dans lequel il évoluait, constituaient des circonstances aggravantes.

Elle a en revanche été très sensible au contexte général de l'opération de désamiantage et de réhabilitation du campus de Jussieu. Elle a estimé que les carences de la gouvernance de ce projet aux plus hauts niveaux gouvernementaux ont contraint très fortement les décisions susceptibles d'être prises par la direction générale de l'EPCJ. Ces très fortes contraintes externes pouvaient constituer des circonstances atténuantes.

---

<sup>25</sup> Sur le défaut de publication d'un décret portant nomination d'un directeur général d'administration centrale, cf. CE, 9 déc. 1949, *Syndicat des affaires étrangères c/ Couve de Murville*, rec. p. 537.

La CDBF est allée jusqu'à considérer que les conditions dans lesquelles avait été placé le secrétaire général de l'EPCJ, en plein cœur d'un mois d'août, alors que tous les directeurs de l'établissement étaient absents et qu'il était confronté à une situation d'urgence, constituaient, eu égard aux faits que lui étaient reprochés (un dépassement de seuil de signature pour un marché de montant relativement faible), des circonstances absolutoires de responsabilité<sup>26</sup>.

## V - Sanctions prononcées

La CDBF a sanctionné le directeur général qui avait passé les marchés complémentaires irréguliers. Elle lui a infligé une amende de 2 000 €<sup>27</sup>, inférieure à la demande du ministère public (3 000 €). Elle a relaxé les autres personnes renvoyées.

Par comparaison, le niveau des amendes infligées par la CDBF dans les 29 affaires jugées au fond depuis 2009 s'est établi entre 150 et 20 000 euros. Dans quatre affaires, il a été égal ou supérieur à 5 000 euros.

---

<sup>26</sup> Sur d'autres cas de circonstances absolutoires de responsabilités, CDBF, 22 juin 2012, *Action sociale des armées* ; CDBF 16 avril 2009, *Centre hospitalier de Fougères*.

<sup>27</sup> Une affaire récente a donné lieu à une amende de même montant : CDBF, 8 décembre 2014, *Maison de retraite publique de Vertheuil*.

## **Arrêt n° 198-719 du 10 avril 2015**

### **Etablissement public de coopération culturelle (EPCC) « L'Autre canal »**

Depuis 2010, la CDBF n'avait pas eu à connaître de faits concernant le fonctionnement de régies<sup>28</sup>. L'affaire « Etablissement public de coopération culturelle (EPCC) "L'Autre Canal" » lui permet de procéder à certains rappels.

#### **I - Les infractions retenues**

- Art. L. 313-4 du code des juridictions financières (CJF) : infractions aux règles d'exécution des dépenses et des recettes de l'État ou des collectivités et organismes mentionnés à l'article L. 312-1 du CJF.

#### **II - Résumé**

Cet établissement public associe l'État, la région Lorraine et la ville de Nancy. Créé en décembre 2006, il a été doté d'une régie de recettes et d'une régie d'avances. Saisie sur les conditions de fonctionnement et de contrôle de ces deux régies, la CDBF rappelle dans cet arrêt les obligations auxquelles sont tenues les ordonnateurs, les comptables et les régisseurs dans l'exercice de leurs missions respectives concernant les régies.

La CDBF montre aussi son exigence dans l'utilisation du mécanisme de l'infraction continue qui permet de reporter le point de départ de la prescription et confirme que la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire d'un comptable, sous la forme d'un débet, n'est pas exclusive de poursuites devant la CDBF.

---

<sup>28</sup> Ce type d'affaires est relativement peu fréquent : CDBF, 10 décembre 2010, *Commune de Bandol* ; CDBF, 19 juin 2002, *Délégation à l'espace aérien (DEA)*, CDBF, 15 décembre 1997, *Service des immeubles et des affaires générales du ministère des affaires étrangères*.

### **III - Les faits et les infractions**

Les griefs examinés par la CDBF concernent un spectre assez large de dysfonctionnements concernant une régie d'avances et une régie de recettes.

Le cadre juridique de référence est tracé, d'une part par les dispositions du décret n° 62-1589 du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique, en vigueur à la date des faits, reprises par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, aux termes desquelles des régisseurs peuvent être chargés pour le compte des comptables publics, et sous leur contrôle, d'opérations d'encaissement ou de paiement, d'autre part par les dispositions des articles R. 1617-1 à R. 1617-18 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui précisent les conditions d'organisation et de fonctionnement des régies.

#### **A - Sur des dépenses prises en charge par la régie d'avances**

Deux griefs étaient examinés. Le premier visait la directrice de l'EPCC à qui le ministère public reprochait d'avoir pris en janvier 2007 une décision de création de régie autorisant le paiement de salaires nets, contrairement aux dispositions de l'article R. 1617-11 du CGCT. La CDBF a constaté les faits mais a considéré que la décision avait été prise en période prescrite sans que l'instruction ait montré que cette décision avait été utilisée pour payer des rémunérations autres que celles autorisées en période non prescrite.

La CDBF confirme son exigence dans la mise en jeu du mécanisme de « l'infraction continue » utilisé pour reporter le point de départ de la prescription. Elle vérifie précisément que la décision irrégulière prise en période prescrite a bien donné lieu à des paiements répétitifs pendant la période non prescrite<sup>29</sup>.

Le deuxième grief concernait le paiement de dépenses non prévues dans l'arrêté de création de la régie, en l'occurrence des charges salariales. La CDBF a constaté que les faits étaient établis et non prescrits.

---

<sup>29</sup> Cf. CDBF, 4 avril 2001, *OPIHLM de la région de Creil*, et plus récemment, CDBF, 8 décembre 2014, *Maison de retraite publique de Vertheuil*.

## **B - Sur le fonctionnement de la régie de recettes**

La CDBF a constaté les irrégularités suivantes :

- des recettes ont été encaissées alors que leurs catégories n'étaient pas mentionnées dans l'acte constitutif de la régie, contrairement à l'article R. 1617-6 du CGCT qui dispose que « *la nature des produits à encaisser est fixée par l'acte constitutif de la régie* » ;
- le montant maximal de l'encaisse, fixé par l'acte constitutif de la régie en application de l'article R. 1617-10 du CGCT, a été dépassé sans qu'il ait été procédé au versement immédiat de la totalité de l'encaisse ;
- des personnes n'ayant pas la qualité de réisseur ont manié des fonds de la régie, en contradiction avec les dispositions du II de l'article R. 1617-5-2 du CGCT.

## **C - Sur l'absence de gestion distincte de la régie d'avances et de la régie de recettes**

La CDBF a constaté que la régie de recettes de l'EPCC a été utilisée pour régler des dépenses en numéraire de la régie d'avances, alors que les régies d'avances et les régies de recettes, instituées par des actes distincts, doivent être gérées de façon distincte, les recettes de la régie de recettes devant être reversées au comptable assignataire conformément aux dispositions de l'article R. 1617-8 du CGCT et les régies d'avances devant être alimentées par des retraits de fonds auprès du même comptable assignataire<sup>30</sup>.

## **IV - S'agissant du non bis in idem**

La CDBF a rappelé que, contrairement à ce que soutenait le premier comptable, la responsabilité d'un comptable public, au titre de l'article L. 313-4 du code des jurisdictions financières, n'était pas

---

<sup>30</sup> Dans une régie de recettes et d'avances, l'ensemble des opérations de la régie est retracé au sein d'une même et unique comptabilité. Les registres comptables doivent être aménagés de façon à pouvoir y retracer toutes les opérations de la régie de recettes et d'avances (Instruction codicatrice du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie n° 36-031-ABM du 21 avril 2006, titre V, p. 98).

exclusive de sa responsabilité personnelle et pécuniaire prévue par la loi du 23 février 1963<sup>31</sup>.

Un débet prononcé par une juridiction financière a pour finalité première de rétablir les comptes d'une collectivité, il ne revêt pas de caractère répressif et ne constitue pas une sanction.

## V - La prise en compte des circonstances

La CDBF a sanctionné la directrice de l'EPCC, le premier des deux comptables qui se sont succédé et deux régisseurs.

Elle a retenu des circonstances atténuantes en faveur :

- de la directrice, tenant au manque de moyens de fonctionnement dont disposait l'établissement au moment de son ouverture ;
- aux deux régisseurs, tenant au manque d'appui de la part de la directrice et du premier comptable qui n'ont pas mis en place les dispositifs d'encadrement et de contrôle adéquats des régies.

S'agissant des deux comptables, la CDBF a retenu des circonstances :

- aggravantes à l'encontre du premier comptable tenant à son inaction qui a contribué aux dysfonctionnements constatés ;
- absolutoires en faveur du deuxième comptable qui a mené des contrôles dont **la fréquence, le caractère effectif et l'efficacité ont permis** la cessation des dysfonctionnements et les régularisations nécessaires.

## VI - Sanctions prononcées

La CDBF a infligé une amende de :

- 1 000 € à la directrice de l'EPCC et au comptable en poste de 2006 à 2009 ;
- 300 € à deux régisseurs.

---

<sup>31</sup> Même décision prise récemment, CDBF, 8 décembre 2014, *Maison de retraite publique de Vertheuil*.

## **Arrêt n° 199-731 du 12 mai 2015 Entreprise minière et chimique (EMC)**

### **I - Les infractions retenues**

- Art. L. 313-4 du code des juridictions financières (CJF) : infractions aux règles d'exécution des dépenses et des recettes de l'État ou des collectivités et organismes mentionnés à l'article L. 312-1 du CJF.

### **II - Résumé**

Le président de la société anonyme « Entreprise minière et chimique (EMC SA) », filiale à 100 % de l'établissement public industriel et commercial « Entreprise minière et chimique », deux entités soumises au contrôle de la Cour des comptes, n'avait pas transmis des actes contractuels à l'avis préalable du contrôle économique et financier (CEF) de l'État, contrairement aux obligations qui lui incombaient. Sa responsabilité a été établie mais des circonstances atténuantes lui ont été reconnues.

### **III - Les faits et les infractions**

Les griefs examinés par la CDBF portaient sur des contrats qui, selon la décision de renvoi du procureur général, n'avaient pas été soumis à l'avis préalable du CEF de l'État, contrairement aux obligations légales et réglementaires en vigueur, ce qui était susceptible de constituer des infractions aux articles L. 313-1 et L. 313-4 du CJF.

Après avoir écarté un moyen de procédure soulevé par la personne renvoyée, la CDBF a considéré que le défaut de demande d'avis préalable du CEF de l'État pouvait être constaté pour les contrats en cause,

l’infraction ne pouvant cependant être établie pour l’un d’entre eux, passé en période prescrite, sans que le mécanisme de l’infraction continue puisse jouer.

## A - Les modalités du contrôle économique et financier de l’État

Les modalités du CEF de l’État auxquelles étaient soumis l’EPIC EMC et sa filiale directe EMC SA étaient fixées par l’arrêté du 28 décembre 2005. Son article 3 établissait la liste des actes et documents « *soumis à l’avis préalable de l’autorité chargée du contrôle, selon des seuils et des modalités qu’elle fixe (...)* ».

Ces seuils et ces modalités ont été précisés par une note du 20 février 2006 du contrôleur général économique et financier, selon laquelle « *en ce qui concerne “les contrats conclus avec des prestataires ou conseils extérieurs”, les projets de contrats ne devront être transmis que s’ils excèdent, pour une prestation déterminée, le seuil de 40 000 €* ».

La personne renvoyée soutenait que ce seuil de 40 000 € ne pouvait lui être opposé, au motif qu’il avait été fixé par une autorité incomptente. La CDBF a considéré que si l’arrêté interministériel du 28 décembre 2005 ne pouvait légalement subdéléguer à l’autorité chargée du contrôle le pouvoir de déterminer le champ des actes soumis à l’avis préalable du CEF de l’État, cette subdélégation ne faisait pas obstacle à l’application de la règle édictée par l’arrêté, de soumettre à l’avis préalable du contrôle « *les contrats conclus avec des prestataires ou des conseils extérieurs* », catégorie par elle-même suffisamment déterminée.

La CDBF n’a donc pas fait droit à ce moyen.

## B - Une approche rigoureuse de la prescription

Pour un des contrats en cause, un avenant de 2006, la CDBF a constaté que la décision de le conclure avait été prise antérieurement au 19 mars 2008, soit en période prescrite. Elle a considéré que le vice de procédure entachant cette décision a consisté en un défaut d’avis préalable du CEF, qui a certes constitué un manquement aux obligations auxquelles était tenu le président d’EMC SA vis-à-vis du contrôle de l’État, mais qui n’a affecté ni la nature de l’avenant, ni les conditions essentielles de sa passation entre les parties.

Elle a considéré que cette infraction a eu un caractère instantané et n'a pu viser, par elle-même, les mesures d'exécution de cet avenant, notamment un paiement effectué en période non prescrite, le 19 février 2009, et qu'en conséquence la responsabilité de la personne renvoyée ne pouvait être reconnue pour cette infraction commise en période prescrite.

La CDBF confirme sa rigueur dans l'approche de la prescription et dans l'utilisation du mécanisme de « l'infraction continue »<sup>32</sup>.

## C - Une infraction aux règles d'exécution des dépenses

Saisie par la décision de renvoi au titre des articles L. 313-1 et L. 313-4 du CJF, la CDBF a considéré que l'article L. 313-1 aux termes duquel « *Toute personne qui aura engagé une dépense sans respecter les règles applicables en matière de contrôle financier portant sur l'engagement des dépenses* » n'était pas applicable aux faits examinés en l'espèce dans la mesure où leur champ, concernant des contrats, était plus large et n'entrait pas dans le strict respect des règles applicables en matière d'engagement des dépenses.

Elle a en revanche estimé que les irrégularités constatées, tenant au non-respect des règles en matière de contrôle économique et financier de l'État, relevaient de l'infraction définie à l'article L. 313-4.

La CDBF confirme que le non-respect des règles en matière de contrôle d'État relève de l'infraction générale de l'article L. 313-4 et non de l'infraction spéciale de l'article L. 313-1 qui ne vise expressément que le contrôle financier<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Cf. CDBF, 4 avril 2001, *OPIHLM de la région de Creil*, et plus récemment, CDBF, 8 décembre 2014, *Maison de retraite publique de Vertheuil* et CDBF, 10 avril 2015, *Etablissement public de coopération culturelle « L'Autre canal »*.

<sup>33</sup> Cf. GROPER Nicolas. *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier*. Dalloz 2010/2011, page 231.

## **IV - La prise en compte des circonstances**

La CDBF a constaté que :

- les relations entre la personne renvoyée et la mission de CEF de l'État ont été qualifiées par les deux parties de régulières et confiantes ;
- l'utilité des prestations, certes entachées d'un vice de procédure initial, n'a été remise en cause ni par l'instruction, ni par la décision de renvoi ;
- le nombre d'infractions commises par le président d'EMC SA s'est limité à deux ;
- une certaine urgence pesait sur EMC SA en 2010, quand ont été commandées les prestations à un cabinet extérieur.

Elle a donc reconnu au président d'EMC SA des circonstances atténuantes de responsabilité.

## **V - Sanctions prononcées**

La CDBF a infligé une amende de 2 000 € au président de la société EMC SA.

**Arrêt n° 200-728 du 16 juin 2015**  
**Grand port maritime de Nantes - Saint-Nazaire**

## **I - Les infractions retenues**

- Art. L. 313-4 du code des juridictions financières (CJF) : infractions aux règles d'exécution des dépenses et des recettes de l'État ou des collectivités et organismes mentionnés à l'article L. 312-1 du CJF ;
- Art. L. 313-6 du CJF : avantage injustifié procuré à autrui entraînant un préjudice pour le Trésor ou l'organisme intéressé.

## **II - Résumé**

Le grand port maritime de Nantes - Saint-Nazaire faisait appel, depuis 1994, à un même prestataire externe pour le nettoyage des locaux portuaires sur la base d'un marché à bons de commande qui expirait fin juin 2007.

Les directeurs généraux du port ont, à deux reprises en 2007 et 2009, organisé une consultation afin de renouveler le marché, à l'issue d'appels d'offres ouverts. Dans les deux cas, le précédent titulaire, était loin de présenter l'offre jugée la plus avantageuse par la commission d'appel d'offres.

Cependant, au motif des conséquences de la réforme portuaire sur l'économie générale du marché, les directeurs généraux successifs ont annulé les procédures de renouvellement.

Les faits n'ont pas été contestés. L'intérêt de l'arrêt réside dans l'appréciation des circonstances de l'affaire.

### III - Les faits et les infractions

#### A - Le non-respect du code des marchés publics

Le port a, bien que son marché de prestations de nettoyage fût expiré, continué à traiter avec l'entreprise en place pour des montants supérieurs à 900 000 € au total en 2009 et 2010.

Des bons de commande ont été établis au vu de factures reçues sans support formel, sans engagement juridique ni contrôle du comptable.

Les infractions à l'article L. 313-4 du CJF, dont le non-respect des dispositions du code des marchés publics constitue l'un des principaux champs<sup>34</sup>, ont été objectivement caractérisées et n'ont pas été contestées.

#### B - L'octroi d'un avantage injustifié ayant entraîné un préjudice

La CDBF a considéré qu'en continuant à traiter avec la société en place, alors qu'elle avait été classée respectivement troisième sur huit et cinquième sur six lors des appels d'offres de 2007 et de 2009, le grand port maritime avait, d'une part accordé un avantage injustifié à cette société et d'autre part payé à ladite société des prestations à des conditions moins avantageuses que celles proposées par des candidats mieux classés qu'elle, s'occasionnant ainsi un préjudice financier.

La CDBF a confirmé une nouvelle fois son exigence dans l'examen des éléments constitutifs de l'infraction de l'article L. 313-6 (avantage octroyé, préjudice subi)<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> GROPER, Nicolas. *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier*. Dalloz référence, 2010/2011, p. 167.

<sup>35</sup> CDBF, 3 octobre 2014, *Centre hospitalier universitaire (CHU) de Caen*.

## IV - La prise en compte des circonstances

Les faits n'étant pas contestés, le débat a porté sur la prise en considération des circonstances de l'affaire, les personnes renvoyées insistant sur le caractère extrêmement tendu du climat social, sur les violences et les menaces faites aux dirigeants du port.

La CDBF n'a pas ignoré ce contexte. Elle a considéré que les dirigeants du port avaient pu prendre des décisions irrégulières en raison de la crainte qu'ils éprouvaient d'une rupture de la continuité du service public portuaire et leur a accordé des circonstances atténuantes mais non absolutoires de responsabilité.

En se fondant sur la perception par les personnes de la continuité du service public, la CDBF marque une distance avec la position qu'elle a adoptée dans d'autres affaires. Précédemment, en effet, la juridiction avait constaté elle-même l'absence de toute solution réglementaire permettant d'assurer la continuité du service public, pour accorder des circonstances absolutoires de responsabilité<sup>36</sup>.

Pour d'autres motifs, la CDBF a accordé des circonstances absolutoires au président du directoire, qui a réussi à mener à son terme le processus de renouvellement du prestataire à l'issue d'un troisième appel d'offres, et à deux cadres subordonnés qui ne disposaient d'aucune marge de manœuvre en matière d'engagement et de contrôle des dépenses concernant ces prestations de nettoyage.

## V - Sanctions prononcées

La CDBF a infligé des amendes de 1 000 € à un président du directoire et au secrétaire général du port et de 500 € à un président intérimaire du directoire.

---

<sup>36</sup> CDBF, 16 avril 2009, *Centre hospitalier de Fougères* ; CDBF, 1<sup>er</sup> juillet 1991, *Centre hospitalier de Lorient*.



**Arrêt n° 201-721 du 17 juillet 2015**  
**Assistance publique – Hôpitaux de Marseille**  
**(AP-HM)**

**I - Les infractions présumées**

- Art. L. 313-4 du code des juridictions financières (CJF) : infractions aux règles d'exécution des dépenses et des recettes de l'État ou des collectivités et organismes mentionnés à l'article L. 312-1 du CJF ;
- Art. L. 313-6 CJF : avantage injustifié procuré à autrui entraînant un préjudice pour le Trésor ou l'organisme intéressé.

**II - Résumé**

Deux directeurs successifs et un comptable public de l'AP-HM avaient été renvoyés devant la CDBF pour avoir mandaté ou payé quatre types d'indemnités présumées irrégulières. La Cour a estimé que l'état du dossier ne lui permettait d'établir une infraction que pour le paiement d'indemnités en compensation d'astreintes dites « non dérangées ».

Examinant les circonstances de l'affaire, elle a considéré que chacune des trois personnes renvoyées pouvaient bénéficier de circonstances absolutoires de responsabilité et elle les a relaxées.

Il est précisé que cet arrêt a fait l'objet d'un pourvoi en cassation du procureur général.

### III - Les faits et les infractions

#### 1 - Le paiement irrégulier d'indemnités en compensation d'astreintes « non dérangées »

Les faits étaient clairs et non contestés : l'établissement avait payé des indemnités sur des bases supérieures à la règle fixée par l'article 1er du décret du 11 juin 2003.

En revanche, l'évaluation du trop versé n'a pas pu être précisément établie en raison des insuffisances du système d'information de l'établissement et de la non-réalisation d'un chiffrage alternatif fiable. La CDBF a dû contourner cette difficulté en utilisant la formulation suivante : « *considérant que les sommes ainsi payées de manière irrégulière ont porté préjudice à l'établissement, sans qu'il soit nécessaire d'en établir avec précision le montant* ».

#### 2 - Sur le paiement de primes et indemnités à des agents contractuels

L'établissement avait versé une « prime de service » à 120 agents contractuels, une prime de technicité à 10 agents contractuels et une « indemnité forfaitaire technique » à 8 agents contractuels.

Alors que le ministère public considérait que ces primes étaient irrégulières au motif qu'elles n'étaient fondées sur aucun texte, la CDBF s'appuyant sur sa jurisprudence<sup>37</sup> a, tout d'abord rappelé qu'une autorité administrative compétente pouvait, dans la limite des dispositions législatives et réglementaires applicables, fixer les conditions de la rémunération des agents contractuels qu'elle employait, puis constaté que dans les espèces examinées, les éventuels obstacles à cette liberté n'avaient pas été mis en évidence.

La CDBF a, en outre, estimé que les contrats de travail étant, par nature, individuels, un arrêté individuel d'attribution d'indemnités n'était pas nécessaire dans la mesure où cette attribution était déjà prévue par lesdits contrats.

Elle a donc jugé que le caractère irrégulier de ces primes et indemnités n'était pas démontré.

---

<sup>37</sup> CDBF, 25 septembre 2006, *Institut national de la propriété industrielle (INPI)*.

## IV - La prise en compte des circonstances

Après avoir constaté que la responsabilité des deux directeurs successifs et du comptable de l'établissement n'était établie que dans le versement irrégulier d'indemnités pour compensation d'astreintes « non dérangées », la CDBF a examiné les circonstances de l'affaire.

Suivant la voie ouverte par le procureur général dans ses conclusions à l'audience qui avait fait référence à une de ses décisions récentes<sup>38</sup>, la CDBF a accordé des circonstances absolutoires de responsabilité au directeur qui avait fait action de régularisation relativement rapidement après sa prise de fonction.

S'agissant du comptable public, la CDBF a constaté qu'il s'était vu infliger un débet plus de 218 000 € pour les mêmes faits, et prenant en compte les particularités de l'espèce, elle lui a accordé des circonstances absolutoires de responsabilité. Cet arrêt confirme que la relation entre le système de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics et celui de la CDBF n'est pas concurrente mais complémentaire<sup>39</sup>.

La question était plus délicate s'agissant du directeur qui avait laissé perdurer les versements irréguliers. Après lui avoir reproché son manque de vigilance, la CDBF a pris en considération le fait que dans la période très difficile pendant laquelle il a exercé ses fonctions, il a dû « hiérarchiser et planifier » le traitement des multiples priorités qu'il avait à gérer. Elle a aussi constaté que ce directeur avait mené à son terme l'accord sur la réduction du temps de travail sans utiliser l'enveloppe de 660 postes accordée par l'agence régionale de l'hospitalisation et qu'il avait été le premier directeur à doter l'AP-HM d'un projet d'établissement, après un long processus d'élaboration et de négociation. Enfin, la CDBF a pris en considération la qualité du parcours professionnel de ce directeur, dans des postes très difficiles.

---

<sup>38</sup> CDBF, 16 juin 2015, *Grand port maritime de Nantes, Saint-Nazaire*.

<sup>39</sup> Sur la complémentarité entre les deux systèmes, voir GROPER Nicolas, *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier*. Dalloz, 2010-2011, n° 131.29.

## **V - Décision**

La CDBF a relaxé des fins de la poursuite les trois personnes renvoyées.

**Arrêt n° 202-725 du 13 octobre 2015**  
**Société d'aménagement du Val-de-Marne et de**  
**développement des villes et du département du**  
**Val-de-Marne (SADEV 94)**

## **I - Les infractions présumées**

- Art. L. 313-4 du code des juridictions financières (CJF) : infractions aux règles d'exécution des dépenses et des recettes de l'État ou des collectivités et organismes mentionnés à l'article L. 312-1 du CJF ;
- Art. L. 313-6 du CJF : avantage injustifié procuré à autrui entraînant un préjudice pour le Trésor ou l'organisme intéressé.

## **II - Résumé**

Le président du conseil d'administration d'une société d'économie mixte locale d'aménagement (SADEV 94), par ailleurs vice-président de conseil général (devenu départemental) avait, dans le cadre d'une procédure de licenciement du directeur général de la SEM, accordé à celui-ci une indemnité transactionnelle. Les formes du licenciement, l'objet et le montant de l'indemnité transactionnelle étaient considérés comme irréguliers par la décision de renvoi du procureur général.

La CDBF a jugé que le président de la SEM n'était pas habilité à décider du licenciement du directeur général de cette société et d'une transaction liée à ce licenciement, sans autorisation préalable du conseil d'administration. Elle a considéré qu'il avait commis une infraction au regard de l'article L. 313-4 du CJF.

Elle a en revanche estimé que le préjudice financier subi par l'organisme du fait de l'indemnité transactionnelle ne pouvait être établi de façon certaine.

Quelques mois plus tard, le directeur général licencié a demandé à son successeur d'accepter qu'une correction soit faite à son « solde de tout compte » à la suite d'un nouveau calcul de sa part.

La CDBF a jugé que le nouveau directeur général n'aurait pas dû accepter la demande de son prédécesseur, en ce qu'elle remettait en cause les motivations du licenciement sur lesquelles était fondé le protocole transactionnel (pour cause réelle et sérieuse) et contrevenait à l'un de ses articles qui interdisait tout versement ultérieur. Elle a considéré que cette irrégularité avait porté préjudice à la SADEV 94 et elle a condamné le directeur général sur le fondement des articles L. 313-4 et L. 313-6 du CJF.

Cet arrêt présente un intérêt pour, notamment, les trois points suivants : l'affaire concerne un élu local, l'arrêt rejette un motif de procédure tenant à l'imprécision de l'article L. 313-4 du CJF, il s'attache à l'examen du préjudice subi dans l'infraction de l'article L. 313-6 (octroi d'un avantage injustifié à autrui).

### **III - Le caractère de justiciable de la CDBF d'un élu local**

L'article L. 312-1 du CJF prévoit explicitement que certaines personnes ne sont pas justiciables de la CDBF à raison des actes accomplis dans l'exercice de leur fonction. Il en va ainsi des membres du Gouvernement et d'une grande partie des élus locaux dont les présidents, vice-présidents et autres membres du conseil départemental.

D'interprétation stricte, ces dispositions permettent à la CDBF de sanctionner des élus locaux pour des irrégularités commises dans des organismes au sein desquels ils exercent, en droit ou en fait, des fonctions qui ne sont pas l'accessoire obligé de leur fonction principale. La présidence d'une SEM est un cas classique de ces fonctions qui ne sont pas l'accessoire obligé de la fonction principale<sup>40</sup>.

Au cas d'espèce, le président de la SEM, bien que vice-président du conseil général du Val-de-Marne, était donc justiciable de la CDBF.

---

<sup>40</sup> Nombreux arrêts de la CDBF à partir de CDBF, 19 juillet 1974 *SEM d'aménagement et de gestion du marché d'intérêt national de Paris-La-Villette (SEMVI)*.

## IV - Le degré de précision de l'article L. 313-4 du CJF

La défense avait soulevé un moyen de nullité en faisant valoir que les dispositions de l'article L. 313-4 du CJF<sup>41</sup> sur lequel était fondée une partie des poursuites n'étaient pas rédigées en des termes suffisamment précis au regard des exigences résultant des stipulations de l'article 7 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme.

La CDBF a rappelé les termes de la décision récente du Conseil constitutionnel<sup>42</sup> sur les procédures de la CDBF : « [...] *l'exigence d'une définition des manquements réprimés se trouve satisfaite, en matière disciplinaire, dès lors que les textes applicables font référence aux obligations auxquelles les intéressés sont soumis en raison de l'activité qu'ils exercent, de la profession à laquelle ils appartiennent ou de l'institution dont ils relèvent* », *les dispositions précitées « [...] ne méconnaissent pas l'exigence d'une définition claire et précise des infractions réprimées* ». La CDBF a donc rejeté ce moyen.

---

<sup>41</sup> Toute personne visée à l'article L. 312-1 qui, en dehors des cas prévus aux articles précédents, aura enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'État ou des collectivités, établissements et organismes mentionnés à ce même article ou à la gestion des biens leur appartenant ou qui, chargée de la tutelle desdites collectivités, desdits établissements ou organismes, aura donné son approbation aux décisions incriminées sera passible de l'amende prévue à l'article L. 313-1.

<sup>42</sup> CC, décision n° 2014-423 QPC du 24 octobre 2014, (§ 31).

## V - L'examen du préjudice pour l'organisme concerné dans l'octroi d'un avantage injustifié à autrui

L'on sait que la CDBF est exigeante lorsqu'elle examine des faits susceptibles de constituer l'infraction de l'article L. 313-6 du CJF<sup>43</sup>. Cette infraction est composée de trois éléments cumulatifs (la méconnaissance de ses obligations par le gestionnaire public, l'avantage injustifié procuré à autrui et le préjudice subi par l'organisme public intéressé). L'arrêt SADEV 94 confirme cette rigueur.

Dans un des griefs qu'elle avait à examiner (le protocole transactionnel lié au licenciement du directeur général), l'appréciation du premier élément ne soulevait pas de difficulté puisque la CDBF avait préalablement considéré qu'une infraction à l'article L. 313-4 du CJF était constituée et donc qu'automatiquement le gestionnaire avait méconnu ses obligations.

En revanche, la caractérisation du préjudice subi par l'organisme s'est avérée plus délicate. La CDBF a en effet constaté que le directeur général avait perçu une indemnité transactionnelle de 12 mois de salaire alors que sa demande initiale portait sur 24 mois de salaire et elle a estimé « *qu'il n'était pas démontré qu'au regard de son ancienneté, ce directeur n'aurait pas pu prétendre à une indemnité sensiblement supérieure à douze mois de salaire si son licenciement avait été déclaré dépourvu de cause réelle et sérieuse par la juridiction prud'homale* ».

Considérant qu'il ne pouvait pas être établi de **façon certaine** que la passation de ce protocole transactionnel avait entraîné un préjudice financier pour la SADEV 94, la CDBF, ne suivant pas le ministère public, n'a pas engagée la responsabilité du gestionnaire public incriminé sur le fondement de l'article L. 313-6 du CJF<sup>44</sup>.

---

<sup>43</sup> Toute personne visée à l'article L. 312-1 qui, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, aura, en méconnaissance de ses obligations, procuré à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé, ou aura tenté de procurer un tel avantage sera passible d'une amende dont le minimum ne pourra être inférieur à 300 € et dont le maximum pourra atteindre le double du montant du traitement ou salaire brut annuel qui lui était alloué à la date de l'infraction.

<sup>44</sup> Dans l'examen de l'existence du préjudice subi, cf. récemment, CDBF, 6 octobre 2014, *CHU de Caen*, CDBF, 23 avril 2012, *Conseil économique et social (CES)* et CDBF, 11 octobre 2013, *Maison de retraite de Champcevrais*.

## **VI - Décision**

La CDBF a infligé une amende de 1 500 € au président du conseil d'administration de la SEM et de 500 € au directeur général.



**Arrêt n° 203-720 du 16 novembre 2015  
Association pour la gestion du régime  
d'assurance des créances des salariés (A.G.S.)**

**I - Les infractions présumées**

- Art. L. 313-4 du code des juridictions financières (CJF) : infractions aux règles d'exécution des dépenses et des recettes de l'État ou des collectivités et organismes mentionnés à l'article L. 312-1 du CJF ;
- Art. L. 313-6 du CJF : avantage injustifié procuré à autrui entraînant un préjudice pour le Trésor ou l'organisme intéressé<sup>45</sup>.

**II - Résumé**

L'Association pour la gestion du régime d'assurance des créances des salariés (A.G.S.) est une association régie par la loi de 1901 dont la création a été prévue par le code du travail. Elle est habilitée à recevoir des cotisations légalement obligatoires. Elle est donc susceptible d'être contrôlée par la Cour des comptes, ses gestionnaires sont justiciables de la CDBF.

Les faits reprochés aux personnes renvoyées étaient de deux natures différentes. D'une part, le parquet général estimait que le président du conseil d'administration de l'A.G.S. n'aurait pas dû accepter une transaction avec le directeur général de l'organisme pour indemniser son départ alors que celui-ci avait dépassé l'âge légal de la retraite. D'autre part, le directeur d'une structure mandataire de l'A.G.S. n'aurait pas dû accepter, dans le cadre d'une convention de représentation de cette structure auprès des organismes collecteurs du « 1% logement », le

---

<sup>45</sup> **Art. L. 313-6** - Toute personne visée à l'article L. 312-1 qui, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, aura, **en méconnaissance de ses obligations**, procuré à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé, ou aura tenté de procurer un tel avantage sera passible d'une amende dont le minimum ne pourra être inférieur à 300 € et dont le maximum pourra atteindre le double du montant du traitement ou salaire brut annuel qui lui était alloué à la date de l'infraction.

prélèvement de frais d'huissier par le prestataire alors que sa rémunération incluait déjà la prise en charge de ces frais.

Sur le premier grief, la Cour a suivi un raisonnement différent de celui du parquet général pour établir l'infraction. Sur le second grief, elle n'a pas eu de difficulté à établir que le double prélèvement était irrégulier. Elle a condamné les deux personnes renvoyées à la sanction minimale prévue par le CJF, après leur avoir accordé des circonstances atténuantes de responsabilité.

### **III - Le caractère licite du recours à une transaction**

Le conseil d'administration de l'A.G.S. ayant décidé de mettre un terme à l'activité administrative et technique de l'association et par conséquent de réaffecter ou de licencier le personnel concerné, son président a décidé de mettre à la retraite d'office le directeur général, en poste depuis 1977 et âgé de 72 ans au moment des faits. Celui-ci a contesté cette mise à la retraite qu'il a qualifiée de « discriminatoire » et a réclamé le versement d'une indemnité globale de plus de 570 000 euros basée selon lui sur les conventions collectives en vigueur lors de son recrutement. Les parties ont négocié et se sont mises d'accord sur le versement au directeur général d'une indemnité transactionnelle de plus de 127 000 euros.

Le procureur général estimait, dans sa décision de renvoi, que la mise à la retraite d'office du directeur général était un mode de rupture unilatéral de contrat de travail prévu par les textes, que l'indemnité transactionnelle versée était dépourvue de base légale et que la transaction était nulle.

La CDBF a suivi un raisonnement différent. Elle a estimé que si la mise à la retraite d'office était un mode de rupture unilatéral de contrat de travail prévu par les textes, le recours à une transaction n'était pas illicite dans la mesure où le directeur général contestait les motifs de la rupture du contrat de travail et que le risque contentieux devant la juridiction prud'homale, pour être faible, n'était pas inexistant.

Elle a en revanche considéré que le montant de l'indemnité transactionnelle n'était pas suffisamment justifié et qu'ainsi le président du conseil d'administration avait en méconnaissance des obligations de sa

fonction (**préservation des intérêts financiers de l'A.G.S.**) accordé un avantage injustifié au directeur général au préjudice de l'A.G.S.

Il s'agit d'un cas relativement rare d'infraction au titre de l'article L. 313-6 du CJF (octroi d'un avantage injustifié) non couplé à une infraction au titre de l'article L. 313-4 du même code (infraction aux règles d'exécution des dépenses et des recettes). Il était donc indispensable que la CDBF motive précisément la méconnaissance des obligations de la fonction<sup>46</sup>.

#### IV - L'examen des circonstances de l'affaire

La CDBF, après avoir établi les infractions a, dans les deux cas, reconnu d'importantes circonstances atténuantes de responsabilité aux personnes à qui elles ont été imputées. L'on rappellera que l'octroi de circonstances atténuantes apparaît dès le premier arrêt de la CDBF<sup>47</sup>. Il trouve son explication dans la prise en compte concrète des contextes et des comportements, la CDBF visant à protéger l'ordre public financier et non à réprimer les atteintes à la probité<sup>48</sup>.

Pour le président du conseil d'administration, ces circonstances tenaient d'une part aux délais contraignants qui lui étaient impartis pour dissoudre la structure et d'autre part à l'assurance que lui avait donnée la consultation d'un conseil juridique quant à la possibilité d'une transaction.

Pour le directeur de la structure mandataire de l'A.G.S. coupable de ne pas avoir alerté le mandant sur les prélèvements irréguliers de frais d'huissier, ces circonstances tenaient au fait qu'il recevait les factures explicitement validées par le directeur de l'A.G.S. dans laquelle il pouvait voir « *une instruction pure et simple de payer* ».

<sup>46</sup> Sur les notions d'obligation (L. 313-6) et de règle (L. 313-4), cf. GROPER, Nicolas. *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier*. Dalloz, 2010/2011, p. 247.

<sup>47</sup> CDB, 24 juin 1954, *Maison centrale de Melun*.

<sup>48</sup> Grands arrêts de la jurisprudence financière, Dalloz, 6<sup>ème</sup> édition, p. 494.

## **V - Sanctions**

La CDBF a infligé une amende de 300 € au président du conseil d'administration de l'A.G.S. et de 300 € au directeur de la structure mandataire.

Il s'agit des montants minimaux prévus pour les infractions au titre de l'article L. 313-6 du CJF.

**Arrêt n° 204-727 du 4 décembre 2015**  
**Fondation nationale des sciences politiques et**  
**Institut d'études politiques de Paris**  
**(FNSP-IEP de Paris)**

**I - Les infractions présumées**

- Art. L. 313-4 du code des juridictions financières (CJF) : infractions aux règles d'exécution des dépenses et des recettes de l'État ou des collectivités et organismes mentionnés à l'article L. 312-1 du CJF ;
- Art. L. 313-6 du CJF : avantage injustifié procuré à autrui entraînant un préjudice pour le Trésor ou l'organisme intéressé.

**II - Résumé**

La CDBF a sanctionné le président du conseil d'administration de la FNSP au motif qu'il a méconnu les compétences de cette instance délibérante dans les deux cas suivants : en premier lieu, il n'a fait délibérer le conseil d'administration ni sur le principe, ni sur les modalités d'octroi d'une prime de résultat à l'administrateur de la FNSP et directeur de l'IEP de Paris ; en deuxième lieu, il s'est aussi abstenu de le faire pour la prise en charge et le pré-financement des dépenses d'une mission « Lycée pour tous », étrangère à l'objet de la Fondation, confiée par le Gouvernement à l'administrateur de la FNSP et directeur de l'IEP de Paris.

S'agissant de la rémunération versée à l'administrateur de la FNSP et directeur de l'IEP de Paris, la CDBF a estimé qu'elle était, certes, particulièrement élevée mais qu'elle ne pouvait être considérée, en l'état du dossier qui lui était soumis, comme constitutive d'un avantage injustifié accordé à son bénéficiaire.

Par ailleurs, la CDBF a relaxé des poursuites le directeur des ressources humaines de la FNSP après avoir considéré qu'il n'avait pas la compétence pour contrôler a posteriori la régularité de décisions prises par le directeur de l'IEP de Paris en matière de rémunérations des enseignants-chercheurs.

Avant d'examiner l'affaire au fond, la CDBF avait écarté plusieurs moyens tendant à l'annulation de la procédure.

### III - Sur le principe de légalité des délits et des peines

Les avocats d'une personne renvoyée ont demandé l'annulation de la procédure en se fondant sur plusieurs moyens tenant notamment au caractère non contradictoire de la procédure menée par la troisième chambre de la Cour des comptes qui a conduit au déféré puis à la saisine de la CDBF ainsi qu'au caractère incomplet et essentiellement à charge de l'instruction.

La CDBF, comme elle l'avait déjà fait précédemment<sup>49</sup>, s'est appuyée sur la décision du Conseil constitutionnel du 24 octobre 2014<sup>50</sup> pour rejeter ces moyens. Le Conseil constitutionnel considère en effet que la phase juridictionnelle de la procédure devant la CDBF débute avec la décision de renvoi et que, par conséquent, l'absence d'organisation d'une procédure contradictoire et d'un contrôle juridictionnel dans la phase préalable n'est pas contraire aux droits des personnes tels que garantis par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

S'agissant du principe de légalité des délits et des peines<sup>51</sup>, la CDBF a rappelé que le Conseil constitutionnel avait jugé dans sa même décision du 24 octobre 2014 que les articles L. 313-4 et L. 313-6 du CJF ne méconnaissent pas l'exigence d'une définition claire et précise des infractions réprimées mais la CDBF a ajouté qu'elle s'attacherait à

<sup>49</sup> CDBF, 13 octobre 2015, *Société d'aménagement du Val-de-Marne et développement des villes et du département du Val-de-Marne (SADEV 94)*.

<sup>50</sup> CC, décision n° 2014-423 QPC du 24 octobre 2014, *M. Stéphane R. et autres*.

<sup>51</sup> Déclaration de 1789, art. 8 : « *La Loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une Loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée* ».

vérifier, lors de l'examen au fond des manquements relevés par la décision de renvoi, que les règles en cause dans chaque cas sont suffisamment claires pour que la sanction encourue de leur méconnaissance ait été prévisible. Ainsi, dans les deux cas de la présente affaire où elle a jugé qu'une infraction était établie, la CDBF a bien précisé la règle qui n'avait pas été respectée.

#### **IV - Sur la méconnaissance de la compétence de l'instance délibérante**

La règle qui n'a pas été respectée dans les deux cas de la présente affaire, pour lesquels une infraction à l'article L. 313-4 du CJF a été établie, est celle de la compétence de l'instance délibérante telle que les textes législatifs et réglementaires encadrant la FNSP et mentionnés dans l'arrêt, l'ont prévue.

En premier lieu, l'administrateur de la FNSP et directeur de l'IEP de Paris a bénéficié d'une prime de résultat dont ni le principe ni les modalités n'ont été soumis au conseil d'administration. En deuxième lieu, la FNSP a pris en charge des dépenses relatives à une mission « Lycée pour tous » confiée par le Gouvernement à l'administrateur de la FNSP et directeur de l'IEP de Paris, *intuitu personae*, sans délibération du conseil d'administration alors même que la CDBF a considéré que cette mission était contraire à l'objet de la Fondation.

Les exemples sont nombreux en jurisprudence de condamnation du ou des dirigeants d'un établissement public ou d'une autre structure en cas d'absences irrégulières d'autorisation de l'instance délibérante pour des opérations de dépenses<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Cf. DESCHEEMAEKER, Christian, LexisNexis 2015, fascicule CDBF, § 106 ; GROPER, Nicolas. *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier*. Dalloz 2010/2011, § 142-46.

## V - Sur la justification de la rémunération de l'administrateur de la FNSP et directeur de l'IEP de Paris

La CDBF a clairement relevé que la rémunération versée à l'administrateur de la FNSP et directeur de l'IEP de Paris était « d'un montant particulièrement élevé » mais elle a considéré que la démonstration d'un avantage injustifié accordé à celui-ci n'était pas apportée par le dossier qui lui était soumis. Elle a, par conséquent, jugé que l'infraction à l'article L. 313-6 du CJF ne pouvait être établie.

La CDBF a en effet considéré, d'une part que le non-respect de la limitation des rémunérations des dirigeants d'organismes à gestion désintéressée<sup>53</sup> qui entendent bénéficier d'une exonération de la taxe sur la valeur ajoutée était inopérant au cas d'espèce et ne rendait pas cette rémunération irrégulière par elle-même, d'autre part que les exemples de rémunérations fournis par la défense et tendant à démontrer que la rémunération versée à l'administrateur de la FNSP et directeur de l'IEP de Paris était du même ordre de grandeur que celles perçues en France et à l'étranger par des personnes exerçant des fonctions équivalentes n'ont pas donné lieu, du côté du ministère public dans la décision de renvoi et dans les conclusions formulées par le procureur général lors de l'audience, à la présentation d'exemples en sens opposé démontrant l'octroi d'un avantage injustifié.

La CDBF est exigeante lorsqu'elle examine des faits susceptibles de constituer l'infraction de l'article L. 313-6 du CJF<sup>54</sup>, infraction composée de trois éléments cumulatifs (la méconnaissance de ses obligations par le gestionnaire public, l'avantage injustifié procuré à autrui et le préjudice subi par l'organisme public intéressé). L'arrêt FNSP-IEP de Paris confirme cette rigueur.

---

<sup>53</sup> Au triple du plafond mentionné à l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale.

<sup>54</sup> Toute personne visée à l'article L. 312-1 qui, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, aura, en méconnaissance de ses obligations, procuré à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé, ou aura tenté de procurer un tel avantage sera passible d'une amende dont le minimum ne pourra être inférieur à 300 € et dont le maximum pourra atteindre le double du montant du traitement ou salaire brut annuel qui lui était alloué à la date de l'infraction.

## VI - Sur l'examen des circonstances de l'affaire

La CDBF a accordé des circonstances atténuantes de responsabilité au président du conseil d'administration de la FNSP tenant aux usages de cette institution dont le conseil d'administration ne délibérait pas explicitement sur des sujets qu'il aurait pourtant dû connaître.

Le fait que les pratiques irrégulières soient anciennes peut être constitutif de circonstances atténuantes pour la CDBF<sup>55</sup>.

Autre circonstance, l'intervention d'une « *commission des rémunérations* », dont la constitution, la composition et le rôle n'ont, certes, jamais été examinés par le conseil d'administration, a cependant donné un caractère plus collégial aux décisions prises par le président du conseil d'administration concernant les rémunérations individuelles des cadres dirigeants de la FNSP.

## VII - Les décisions

Le procureur général avait demandé, dans ses conclusions, une amende de 500 € à l'encontre du directeur des ressources humaines et de 3 000 € à l'encontre du président du conseil d'administration de la FNSP.

La CDBF a relaxé le directeur des ressources humaines de la FNSP et elle a infligé une amende de 1 500 € au président du conseil d'administration de cette même fondation.

À titre de comparaison, la médiane des amendes les plus élevées dans chaque affaire, infligées par la CDBF dans les 45 affaires qu'elle a jugées depuis 2006, est de 2 000 €. Si l'on ne prend en compte que les 30 affaires pour lesquelles l'amende ne sanctionne pas une infraction à l'article L. 313-6 du CJF, comme pour la présente affaire, la médiane est de 1 500 €.

---

<sup>55</sup> Nombreux exemples en jurisprudence dont CDBF, 5 novembre 1997, *Ministère des affaires étrangères*.



# **Décisions de classement du Procureur général et exécution des décisions de justice**

## **I - Décisions de classement du Procureur général**

Les décisions de classement du procureur général peuvent être prises à trois stades de la procédure devant la CDBF :

- après saisine de la Cour (article L. 314-3 du code des juridictions financières : « *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 du même code : « *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 du même code : « *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 2015, 12 décisions de classement ont été prises : 7 après saisine de la Cour, 4 après instruction, et 1 après avis de l'autorité ministérielle ou de tutelle. Comparativement en 2014, il avait été procédé à 8 décisions de classement.

Les 7 décisions de classement après saisine de la Cour concernaient 4 déférés de chambres régionales et territoriales des comptes et 3 de la Cour.

Les 4 affaires classées après instruction l'ont été pour différents motifs : irrégularités présumées non établies ou insuffisamment caractérisées ; responsabilités non clairement identifiées, prescription, existence de circonstances exonératoires, régularisations intervenues, etc.

La décision de classement après avis de l'autorité de tutelle était motivée par l'existence de faits prescrits et de conditions exonératoires.

## **II - Exécution des jugements par les personnes morales de droit public**

Les articles L. 313-12 et L. 314-1 du code des juridictions financières prévoient la possibilité, pour la CDBF, de sanctionner les manquements aux dispositions de l'article 1er de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.

En 2015, le procureur général a été saisi de 35 affaires nouvelles concernant un défaut d'exécution de jugements condamnant l'État, une collectivité locale ou un établissement public au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même. En outre, 20 affaires dont le procureur général avait été saisi avant 2015 restaient pendantes, portant le stock des affaires en cours à 55.

Aucune affaire n'a donné lieu à une saisine de la CDBF en 2015. De nombreux courriers de mise en demeure ont été adressés en vue d'obtenir l'exécution des décisions de justice concernées. 23 dossiers sont devenus sans objet, le litige ayant été réglé. 2 affaires ont été considérées comme non recevables. 30 affaires restent donc en cours fin 2015.

## **Décisions du Conseil d'État, juge de cassation des arrêts de la CDBF**

Aucune décision du Conseil d'État n'est intervenue en 2015, à l'exception de l'admission, le 15 décembre 2015, du pourvoi du procureur général contre l'arrêt 201-721 « Assistance publique-Hôpitaux de Marseille (AP-HM) ».



## Conclusion

Confortée dans ses procédures, d'une part par la décision du Conseil constitutionnel du 24 octobre 2014 qui a confirmé que 11 articles du code des juridictions financières contestés par une question prioritaire de constitutionnalité ne méconnaissaient pas de droits garantis par la Constitution et, d'autre part par le décret du 27 mai 2015 qui a amélioré certains aspects techniques de son fonctionnement, la CDBF a connu une année 2015 marquée par une forte augmentation de son activité, à tous les niveaux (arrêts rendus, saisines enregistrées, auditions réalisées, etc.).

Dans le même temps, le délai de traitement des affaires a été fortement réduit par rapport à l'année précédente pour se situer au niveau de l'objectif qu'elle s'est fixé.

Dans l'attente d'une réforme qui conduirait à faire évoluer le champ de ses justiciables la CDBF devra, dans les années à venir, poursuivre ses efforts pour maintenir son activité au niveau atteint en 2015 et, si possible, pour l'accroître.

Il conviendrait, en effet que la CDBF enregistre par l'organe de son ministère public, plus de 20 saisines par an et qu'elle rende durablement huit arrêts, voire plus, par an.

Si l'intérêt de la responsabilité à raison de la gestion publique que constitue la responsabilité devant la CDBF ne fait plus guère de doute, il importe que cette juridiction, par son activité et la qualité de sa jurisprudence améliore sa notoriété et accentue son « pouvoir de dissuasion » auprès de ses justiciables.

\*\*

Le présent rapport a été délibéré à la Cour des comptes le quinze janvier deux mil seize.

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, Larzul, Prieur, Bouchez et Guyomar, conseillers

d'État, Mme Vergnet, MM. Geoffroy, Maistre et Bertucci, 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 M. Kruger, 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 15 janvier 2016.

Didier MIGAUD