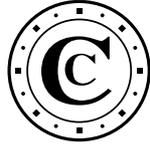


Cour des comptes



COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE
ET FINANCIÈRE

RAPPORT
AU PRÉSIDENT
DE LA RÉPUBLIQUE
2018

« En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

Reproduit d'après documents fournis.

© DILA - Paris, 2018
ISBN : 978-2-11-145608-2

Sommaire

Introduction	5
Compétences de la Cour de discipline budgétaire et financière.....	7
Activité et performance de la Cour en 2017	11
L'activité de la Cour.....	11
<i>Les indicateurs de volume.....</i>	<i>11</i>
<i>Les délais de traitement des affaires</i>	<i>14</i>
Les moyens en personnel de la Cour (hors ministère public).....	17
Appréciation de la performance annuelle de la Cour	18
<i>Rappel des objectifs et des indicateurs de performance</i>	<i>18</i>
<i>Appréciation de la performance de la CDBF en 2017</i>	<i>20</i>
La jurisprudence de la Cour de discipline budgétaire et financière en 2017.....	23
Arrêt n° 213-742 du 26 juin 2017 Cité du cinéma	25
Arrêt n° 214-758 du 26 juin 2017 École nationale supérieure Louis Lumière	29
Arrêt n° 215-765 du 20 juillet 2017 Institut Curie	32
Arrêt n° 216-784 du 13 octobre 2017 Opéra national de Bordeaux	35
Arrêt n° 217-730-II du 15 décembre 2017 Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)	39
Décisions de classement du procureur général et exécution des décisions de justice	45
I - Décisions de classement du procureur général	45
II - Exécution des jugements par les personnes morales de droit public	46
Décisions du Conseil d'État, juge de cassation des arrêts de la CDBF ...	47
La modernisation des procédures et de l'organisation de la CDBF.....	48
Activité internationale.....	51
1. <i>Formations spécifiques et interventions ponctuelles.....</i>	<i>51</i>
2. <i>Jumelage avec la Cour des comptes d'Algérie</i>	<i>51</i>
Conclusion.....	53

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 ou les délais de traitement des affaires, doivent également être prises en considération et analysées.

Le nombre de déférés est un indicateur important dans la mesure où il détermine l'activité et les productions de la Cour : 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 arrêts.

Pour l'année 2017, les déférés se sont élevés à 20, soit un nombre supérieur à la moyenne constatée pendant la période 2008-2017 (15,7 déférés). La CDBF a rendu cinq arrêts en 2017, chiffre qui se situe dans la moyenne des dix dernières années (5,8 arrêts par an). L'évolution à la hausse des activités liées à l'instruction s'est encore amplifiée avec un nombre de rapports déposés et un nombre d'auditions de personnes mises en cause et de témoins sensiblement supérieurs à cette moyenne (respectivement 24 par rapport à 10,8 et 108 par rapport à 54).

Par ailleurs, l'année 2017 a été marquée par l'aboutissement de la réforme de l'organisation et des procédures de la Cour.

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. Présidée par le Premier président de la Cour des comptes et vice-présidée par le Président de la section des finances du Conseil d'État, la Cour est composée paritairement 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 visent 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 28 novembre 1995 a en outre introduit un article L. 313-7-1 au 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 CJF¹, 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,

¹ Par une décision n° 2016-599 QPC du 2 décembre 2016, le Conseil constitutionnel a déclaré cet article conforme à la Constitution, voir *infra* p. 41.

administrateur ou agent des autres organismes qui sont soumis soit au contrôle de la Cour des comptes, soit au contrôle d'une chambre régionale ou territoriale des comptes. Sont également justiciables de la CDBF tous ceux qui exercent, en fait, les fonctions des personnes désignées ci-dessus.

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

Si les ordonnateurs élus locaux ne sont pas justiciables de la CDBF lorsqu'ils agissent dans le cadre de leurs fonctions, ils le sont en revanche dans certaines hypothèses définies par le législateur (article L. 312-2 du 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 justice². 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 un avantage injustifié à autrui entraînant un préjudice pour le Trésor ou la collectivité publique concernée³ (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 mixte⁴.

La CDBF peut être saisie⁵, conformément à l'article L. 314-1 du CJF, par les autorités suivantes, toujours par l'organe du ministère public :

- le Président du Sénat ;
- le Président de l'Assemblée nationale ;
- le Premier ministre ;
- le ministre chargé du budget ;
- 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 ;
- les procureurs de la République.

² CDBF, 20 décembre 2001, *Région Guadeloupe*.

³ CDBF, 30 juin 2006, *Syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) de la région d'Étaples-sur-Mer*, AJDA 2006, p. 2445.

⁴ CDBF, 13 juin 2003, *SEM Sarcelles Chaleur*, Lebon p. 121.

⁵ Hormis le cas particulier des dispositions de la loi du 16 juillet 1980 précitées où elle peut être aussi saisie par les créanciers.

Le procureur général près la Cour des comptes peut également saisir la CDBF de sa propre initiative.

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.

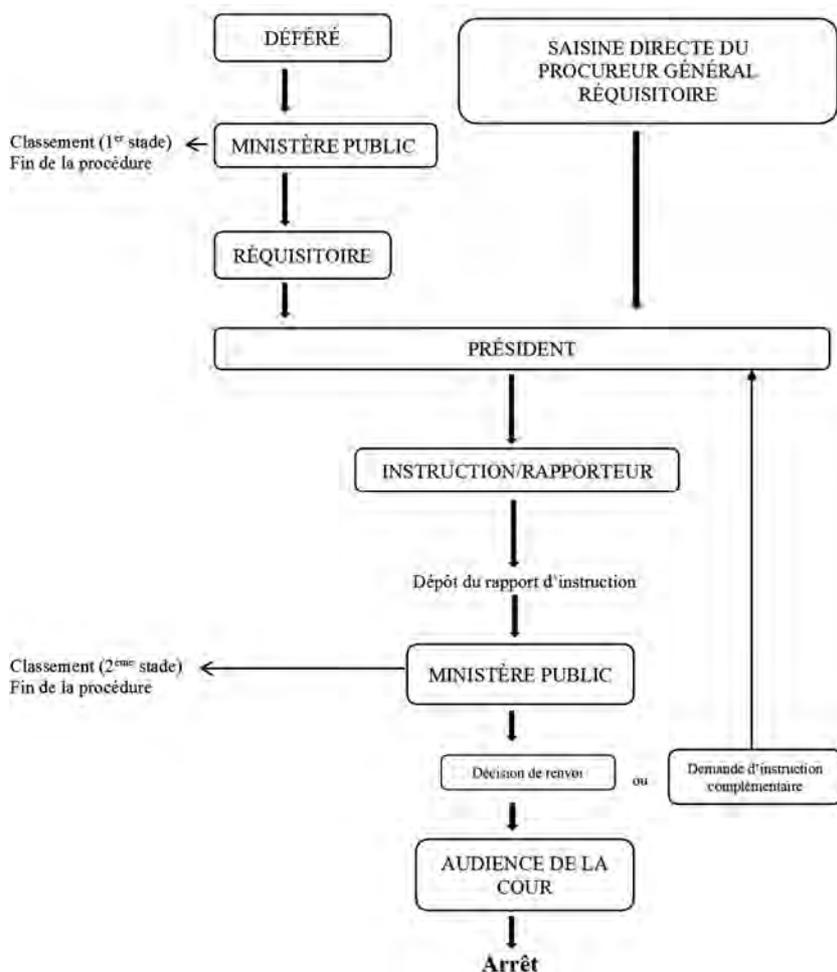
Les arrêts de la CDBF peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État.

Depuis 1948, la CDBF a rendu 217 arrêts⁶. 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 en cohérence, notamment, avec les principes posés par la loi organique relative aux lois de finances de 2001.

⁶ 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 2017

L'activité de la Cour

L'activité de la CDBF est analysée **au travers d'indicateurs** de volume (v. *infra*, tableau n° 1) et de délais (v. plus loin, 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 appréciée avec recul en tenant compte, d'une part, du nombre relativement limité d'arrêts rendus et, d'autre part, de ce 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 justice⁷. Ces dernières, qui sont présentées *infra* dans la partie consacrée aux classements, relèvent en effet d'une logique et d'une procédure distinctes.

Les indicateurs de volume

Le nombre d'arrêts s'établit à cinq en 2017. Ce résultat, qui aurait pu être plus important s'il n'y avait eu des reports d'audiences pour des raisons de procédure, est identique à 2016, hors arrêts relatifs à l'examen de questions prioritaires de constitutionnalité mais il est inférieur à celui constaté en 2015 (huit arrêts rendus). Il est dans la moyenne constatée depuis dix ans (5,8).

Le nombre de déférés transmis s'élève à 20 en 2017. Il est supérieur à celui de 2016 (16) et supérieur à la moyenne annuelle des déférés de la période 2008 à 2017 (15,7).

⁷ Les articles L. 313-12 et L. 314-1 du CJF prévoient la possibilité, pour la CDBF, de sanctionner les manquements aux dispositions de l'article 1^{er} 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.

Sur les 20 déférés enregistrés en 2017, 17 proviennent des juridictions financières, dont sept déférés transmis par des chambres régionales des comptes. La répartition de leur nombre entre celles-ci et les chambres de la Cour des comptes reste assez équilibrée sur les trois dernières années. Trois déférés sont d'origine ministérielle (ministre des finances et des comptes publics, ministre des affaires sociales et de la santé, et, conjointement, ministre du logement et de l'habitat durable et ministre de la culture et de la communication). En 2017, il n'y a eu aucune saisine à l'initiative du procureur général.

Sur une période de 10 ans, 95 % des déférés sont venus de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes. Il n'y a pas eu de déferé émanant des présidents des assemblées parlementaires.

Le nombre de réquisitoires transmis par le procureur général au président de la Cour en 2017 (19, dont 3 supplétifs) a été supérieur à la moyenne constatée ces 10 dernières années (11,8).

L'année 2017 a été marquée par la très forte hausse des travaux liés à l'instruction. Ainsi, le nombre de rapports d'instruction déposés en 2017 (24) représente plus du double de la moyenne constatée ces 10 dernières années (10,8). Ce niveau est atteint pour la première fois dans l'histoire de la Cour. Il s'agit là d'une conséquence directe de l'augmentation du nombre des déférés observée depuis 2014. Le nombre d'auditions de personnes mises en cause et de témoins entendus a également été très élevé (108 en 2017, sur 24 affaires, à comparer à 55 en moyenne ces 10 dernières années, sur 12 affaires en moyenne) ; ces chiffres témoignent de l'augmentation du nombre d'affaires instruites.

Les travaux d'instruction sont réalisés par des rapporteurs près la Cour, désignés parmi les 36 qui ont été nommés dans ces fonctions, assistés par les deux greffières.

Le nombre de classements⁸ a été de 12 en 2017 (8 en 2016 et 12 en 2015). Les classements peuvent intervenir au début de la procédure, après l'enregistrement du déferé, ou bien après le dépôt du rapport d'instruction. Le taux de classement s'est établi, en 2017, à 25 % pour le premier stade⁹, niveau inférieur à la moyenne observée sur les dix dernières années (30,6 %). Il a été de 36,8 % au second stade¹⁰, un peu supérieur à la moyenne observée (31,3 %). Globalement, en flux, et à partir des données 2017, sur 100 affaires nouvelles, 47 seront *in fine* renvoyées devant la Cour alors que la moyenne sur dix ans est de 44 affaires renvoyées.

⁸ 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.

⁹ Calculé ainsi : nombre de classements divisé par le nombre de déférés.

¹⁰ Calculé ainsi : nombre de classements divisé par le nombre de réquisitoires.

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

Années	Déférés enregistrés dans l'année	Nombre de classements au 1 ^{er} stade (Art. L. 314-3)	Nombre de classements au 2 ^{ème} stade (Art. L. 314-4)	Nombre de classements au 3 ^{ème} stade (Art. L. 314-6)	Nombre de saisines directes du procureur général	Autres saisines (révision, renvoi après cassation...)	Nombre d'arrêts rendus	Nombre d'affaires en stock au 31 décembre
2008	16	6	0	1	0	1	5	35
2009	14	9	7	0	0 ⁽¹⁾	0	6	27
2010	8	4	2	0	0	0	3	26
2011	16	5	0	0	1	2	7	32
2012	15	2	7	0	0	0	7	31
2013	11	2	1	1	0	0	4	34
2014	22	3	4	1	0	0	5 ⁽²⁾	43
2015	20	7	4	1	2	0	8	45
2016	16 ⁽³⁾	5	3	0	2	0	8 ⁽⁴⁾	50
2017	20	5	7	0	0	0	5	52 ⁽³⁾
Total depuis 1948	635	145	153	75	30	10	217⁽⁵⁾	

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

(2) Dont un arrêt relatif à des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC).

(3) L'un de ces déférés a été déclaré irrecevable en 2017, diminuant ainsi le stock d'une affaire.

(4) Dont trois arrêts relatifs à des QPC.

(5) Dont deux arrêts concernant des affaires relatives à l'inexécution d'une décision de justice.

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 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).

L’irruption de questions prioritaires de constitutionnalité dans les procédures est un facteur significatif d’allongement des délais de traitement des affaires.

Les délais présentés ici sont ceux compris entre la date de l’enregistrement du déféré au ministère public près la CDBF (ou de la signature du réquisitoire introductif du procureur général, en cas de saisine directe de la Cour) et la date de la 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 comportent un indicateur de délai fixé à 36 mois pour la durée totale d’une affaire, calculé entre la date de saisine par les autorités compétentes en vertu de l’article L. 314-1 du CJF et la date de lecture de l’arrêt.

À cet égard, sur les cinq arrêts rendus sur le fond en 2017, trois affaires ont été traitées en moins de trois ans, deux 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
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		
2016	60 %	30	40 %	44		
2017	60 %	29	40 %	50		

Note méthodologique : arrêts rendus dans l'année depuis 10 ans - hors affaires d'inexécution de décisions de justice et hors affaires exceptionnelles¹¹, en chiffres absolus [en moyenne, en mois] et en pourcentage¹² ; délai compris entre l'enregistrement du déféré au ministère public près la Cour¹³ et la date de l'arrêt.

Comme le fait ressortir le tableau n° 3, la durée totale d'une affaire, au sens des documents annuels de performance, va de 747 jours à 1 780 jours, soit une moyenne en 2017 de 1 131 jours (37,2 mois), au-dessus de la cible de l'indicateur fixé à 36 mois. Dans l'affaire « Office national de l'eau et des milieux aquatiques », les délais particulièrement longs tiennent notamment à la question prioritaire de constitutionnalité qui avait été soulevée, ainsi qu'aux différents reports d'audience imposés par les règles de déport des membres de la Cour.

En ce qui concerne la phase d'instruction, sa durée s'est en moyenne élevée à 489 jours en 2017. L'instruction la plus courte a duré 276 jours, soit 9,2 mois, la plus longue 640 jours, soit 21,3 mois. Ces écarts sont dus à la complexité variable des affaires.

¹¹ 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).

¹² 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 ».

¹³ Ou du réquisitoire introductif en cas de saisine directe par le procureur général.

Tableau n° 3 : détail par phase¹⁴ des instances CDBF des arrêts de jugement rendus en 2017

(en nombre de jours)

Année 2017	1^{ère} phase Réquisitoire	2^{ème} phase Instruction	3^{ème} phase Renvoi et audience	Total en jours
Cité du cinéma	347	640	277	1 264
École nationale supérieure Louis Lumière (ENSL)	77	505	360	942
Institut Curie	203	494	226	923
Opéra national de Bordeaux	259	276	212	747
Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)	158	532	1 090	1 780

¹⁴ 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.

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* »¹⁵.

Le personnel permanent de la CDBF se compose d'un secrétaire général à mi-temps, d'une greffière 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.

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 2017 de 5,9 postes équivalents temps plein.

Tableau n° 4 : moyens en personnel de la CDBF (en ETP)

En équivalent plein temps	2013	2014	2015	2016	2017
Personnel permanent	2,3	2,3	2,4	2,4	2,5
Rapporteurs	1,5	1,2	1,4	2	3
Fonction de jugement	0,3	0,4	0,6	0,6	0,4
Total	4,1	3,9	4,4	5	5,9

¹⁵ Rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics, « Renouer la confiance publique », 8 janvier 2015, p. 148.

Appréciation de la performance annuelle de la Cour

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* »¹⁶.
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 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 :

¹⁶ 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

Objectif	Indicateur	Unités	Réalisé 2016	Objectif 2017	Réalisé 2017
1 ^{er} objectif : réduire la durée des procédures à moins de 3 ans	Délai moyen de traitement des procédures CDBF (1)	mois	35,4 mois (5 arrêts sur le fond)	Moins de 36	37,2 mois (5 arrêts)
	Proportion d'affaires en stock depuis plus de 3 années (au 31-XII)	%	10 % (5 affaires)	0 %	17 % (9 affaires)
2 ^{ème} objectif : améliorer la qualité des arrêts	Taux d'annulation en cassation sur les 10 dernières années (2)	%	0 %	0 %	0 %
	3 ^{ème} objectif : accroître la connaissance de la jurisprudence de la CDBF	Nombre de publications consacrées à la CDBF dans la presse spécialisée au cours de l'année n (3)	nombre (valeur absolue)	37	17
Nombre de personnes ayant reçu une formation ou ayant participé à une intervention sur la CDBF		nombre estimé	218	150	151

(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'Etat, 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 2008 à 2017 inclus).

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

Appréciation de la performance de la CDBF en 2017

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

Le **délai moyen de traitement** des affaires ayant donné lieu à arrêt au cours de l'année 2017 s'établit à 37,2 mois alors qu'il était de 35,4 mois en 2016 et de 35,6 mois en 2015. Il est légèrement supérieur aux objectifs que la Cour s'est fixés mais il ne remet pas en cause l'amélioration relevée les deux années précédentes. Un effort particulier est accompli au stade de l'instruction, en accord avec les 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 2017 montre que 17 % des affaires ont plus de trois ans d'ancienneté, soit neuf affaires dont deux ont fait l'objet d'arrêts relatifs à des QPC et trois ont été retardées du fait de procédures judiciaires concomitantes.

Le **stock d'affaires** au 31 décembre 2017 correspond à 52 dossiers en instance (50 en 2016 et 45 en 2015). Le nombre de déférés enregistrés et de saisines à l'initiative du procureur général (20) n'a pas été compensé par le nombre des arrêts rendus sur le fond (5) et des décisions de classement (12).

**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
2008	35	91 %	32	6 %	2	3 %	1
2009	27	89 %	24	11 %	3	0 %	0
2010	26	85 %	22	15 %	4	0 %	0
2011	32	74 %	24	23 %	7	3 %	1
2012	31	84 %	26	13 %	4	3 %	1
2013	34	79 %	27	21 %	7	0 %	0
2014	43	91 %	39	9 %	4	0 %	0
2015	45	94 %	43	2 %	1	4 %	2
2016	50	90 %	45	6 %	3	4 %	2
2017	52	83 %	43	13 %	7	4 %	2

Les données exposées au tableau n° 6 montrent que 83 % des affaires en stock ont moins de trois ans. L'effort en vue du traitement diligent des dossiers doit être maintenu.

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

Le taux de recours en cassation contre des arrêts rendus par la CDBF entre 2008 et 2017¹⁷ s'élève à 21 % (12 pourvois sur 58 arrêts rendus). Un arrêt rendu en 2017 a fait l'objet d'un pourvoi de la part du ministère public.

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 2008 à 2017, aucun arrêt n'ayant été cassé sur 12 recours formés. Le taux d'annulation en cassation constaté depuis la création de la CDBF (1948 – 2016) est de 14 %, soit cinq arrêts cassés, en totalité ou partiellement, sur les 36 recours introduits.

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

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

Vingt-trois publications ont été consacrées à la CDBF en 2017, ce qui est supérieur à l'objectif de 17. Ces nombres ne prennent pas en compte les informations publiées par la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et 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 a été atteinte avec 151 personnes ayant assisté, soit à une intervention sur la CDBF¹⁸ (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.

¹⁷ Calculé comme suit : nombre d'arrêts rendus par la CDBF entre 2008 et 2017 ayant fait l'objet d'un recours en cassation formulé par une ou plusieurs personnes condamnées, ou par le ministère public près la CDBF.

¹⁸ Hors colloques universitaires n'associant pas un représentant de la CDBF.

La jurisprudence de la Cour de discipline budgétaire et financière en 2017

Une présentation synthétique des cinq arrêts rendus en 2017 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, rubrique CDBF.

Dans les cinq arrêts qu'elle a rendus en 2017, la CDBF a été amenée à confirmer et à préciser sa jurisprudence sur plusieurs points.

La Cour a précisé sa compétence à l'égard des élus locaux. Elle a ainsi jugé que les dispositions du e) du II de l'article L. 312-1 du CJF étaient également applicables aux conseillers municipaux désignés par le conseil municipal, en application de l'article L. 2121-33 du code général des collectivités territoriales, pour siéger au sein d'organismes extérieurs.¹⁹

Dans la même affaire, la Cour a rappelé que la responsabilité des gestionnaires publics était engagée, même en l'absence de délégation formelle de l'ordonnateur, dès lors qu'ils avaient manqué à leurs obligations générales de surveillance des services placés sous leur autorité et d'information de l'ordonnateur.

Elle a opté pour une lecture stricte de sa compétence dans le temps, considérant, en matière de marchés publics, que des manquements ayant entaché une procédure de passation d'un marché qui s'est déroulée en période prescrite ne sont pas sanctionnables en tant que tels, et ne sont pas nécessairement de nature à entacher d'irrégularités les actes d'exécution de ce marché intervenus en période non prescrite.²⁰

Enfin, elle a retenu, dans une affaire, comme circonstances aggravantes, le fait pour un président du conseil d'administration de s'être opposé à plusieurs reprises à la création d'un comité des rémunérations et de ne pas avoir fait la démonstration d'efforts particuliers en faveur d'une plus grande transparence.²¹

¹⁹ CDBF, 13 octobre 2017, *Opéra national de Bordeaux*.

²⁰ CDBF, 15 décembre 2017, *Office national de l'eau et des milieux aquatiques*.

²¹ CDBF, 20 juillet 2017, *Institut Curie*.

Arrêt n° 213-742 du 26 juin 2017

Cité du cinéma

I - Les infractions présumées

- Art. L. 313-1 du CJF : infractions aux règles applicables en matière de contrôle financier portant sur l'engagement des dépenses ;
- Art. L. 313-4 du 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

La réalisation, sur un site industriel désaffecté du territoire de Saint-Denis, d'un ensemble de studios et d'équipements complémentaires de tournage cinématographique, dénommé « Cité du cinéma », était, au départ en 2004, un projet d'investissement privé qui a sollicité l'appui de la Caisse des dépôts et consignations (CDC). L'accord de la Caisse s'est concrétisé par la création d'une société filiale (« La Nef Lumière »), dont elle détenait 75 % des parts, qui a acquis l'ensemble immobilier. Cet accord était conditionné, pour limiter le risque, par la présence d'un locataire public (l'École nationale Louis Lumière – ENSLL) qui prendrait à bail une partie des locaux de la Cité du cinéma.

La CDBF était saisie de griefs susceptibles d'avoir été commis par le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, dans le financement du projet « Cité du cinéma » et par le directeur général de l'enseignement supérieur, un conseiller technique au cabinet de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche et la directrice de l'École nationale supérieure Louis Lumière (ENSLL) dans le bail passé ensuite par l'État puis transféré à l'ENSLL.

III - Sur l'absence de consultation du comité des investissements de la CDC dans l'opération « La Nef Lumière »

Il était fait grief au directeur général de la CDC d'avoir décidé l'engagement de la Caisse dans la création de la société « La Nef Lumière » sans avoir consulté au préalable le comité des investissements de la commission de surveillance.

Après avoir rappelé que le directeur général de la CDC est justiciable de la CDBF au sens et pour l'application des dispositions de l'article L. 312-1 du CJF, la Cour a confirmé cette obligation et constaté que cet avis n'avait pas été demandé. Examinant la chronologie de l'affaire, la CDBF a relevé que le règlement intérieur du comité des investissements et la nomination des membres de ce comité étaient intervenus plus de deux mois après la décision de principe, prise par le directeur général de la CDC d'engager la Caisse dans l'opération « Cité du cinéma » et que par conséquent l'absence de consultation du comité des investissements n'était pas susceptible de constituer un manquement aux règles d'exécution des dépenses.

IV - Sur le respect des règles relatives au contrôle financier de l'État

Le directeur général de l'enseignement supérieur a signé au nom de l'État, une convention de bail qui portait engagement de dépenses de l'État pour un montant proche de 2 M€ par an, sans avoir demandé, au préalable, l'avis du contrôleur financier.

La directrice de l'ENSL a commis la même omission vis-à-vis du contrôleur financier de son établissement public lorsqu'elle a accepté la cession du bail de l'État à l'ENSL.

La CDBF a engagé leur responsabilité sur le fondement de l'article L. 313-1 du CJF.

V - Sur l'examen des circonstances de l'affaire

La CDBF a accordé des circonstances atténuantes de responsabilité à la directrice de l'ENSSL, tenant aux faits que, d'une part, l'équipe administrative et technique qui l'assistait était très restreinte et que, d'autre part, elle avait demandé l'appui de l'autorité de tutelle pour disposer d'un soutien logistique et financier, lequel ne lui a pas été accordé.

VI - Décision

La CDBF a relaxé le directeur général de la CDC ; elle a infligé une amende de 300 € au directeur général de l'enseignement supérieur et de 150 € à la directrice de l'ENSSL²².

Ces amendes sont égales ou proches du minimum légal (150 €).

Un pourvoi en cassation a été formé contre cet arrêt par le procureur général ; ce pourvoi a fait l'objet d'une décision du Conseil d'État de non-admission²³ au titre de la procédure préalable (art. L. 822-1 du CJA)²⁴.

²² Le procureur général avait demandé, dans ses conclusions orales formulées à l'audience, une amende de 1 500 € à l'encontre du directeur général de la CDC et de 1 000 € à l'encontre du directeur général de l'enseignement supérieur et de la directrice de l'ENSSL.

²³ Décision CE n° 412421 du 28 décembre 2017.

²⁴ Article L. 822-1 du CJA : « *Le pourvoi en cassation devant le Conseil d'État fait l'objet d'une procédure préalable d'admission. L'admission est refusée par décision juridictionnelle si le pourvoi est irrecevable ou n'est fondé sur aucun moyen sérieux.* »

Arrêt n° 214-758 du 26 juin 2017

École nationale supérieure Louis Lumière

I - Les infractions présumées

- Art. L. 313-1 du CJF : infractions aux règles applicables en matière de contrôle financier portant sur l'engagement des dépenses ;
- Art. L. 313-4 du 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

La directrice de l'École nationale supérieure Louis Lumière (ENSL), un établissement public de l'État, a engagé des dépenses en exécution de contrats qu'elle n'a pas communiqués au contrôleur financier pour visa préalable contrairement à la réglementation en vigueur.

Par ailleurs, elle a passé plusieurs marchés sans avoir organisé les procédures de publicité et de mise en concurrence qui s'imposaient.

La Cour lui a accordé des circonstances atténuantes de responsabilité et lui a infligé une amende de 400 €. La Cour a décidé qu'il n'y avait pas lieu de publier l'arrêt.

III - Sur le respect des règles relatives au contrôle financier de l'État

L'engagement de dépenses, sans avoir préalablement obtenu le visa du contrôleur financier, pour des achats dont le montant excédait le seuil prévu par l'arrêté interministériel du 10 avril 1995 applicable à l'ENSL au moment des faits est une irrégularité qui constitue une infraction aux règles mentionnées à l'article L. 313-1 du CJF.

La CDBF a engagé la responsabilité de la directrice de l'établissement public sur le fondement de cet article.

IV- Sur le non-respect des règles relatives à la commande publique

L'ENSLI a choisi, pour la passation d'un marché alloti de fournitures et d'installation d'équipements audiovisuels et de mobiliers spécifiques, de recourir à la procédure de dialogue compétitif, régie par les articles 36 et 67 du code des marchés publics alors applicable. Plusieurs irrégularités ont été commises :

- L'avis d'appel à la concurrence n'a fait l'objet d'une publication qu'au bulletin officiel des marchés publics (BOAMP), à l'exclusion du Journal officiel de l'Union européenne (JOUE), alors que l'avis de marché envoyé en publication le 20 juillet 2011 faisait mention d'une estimation de la valeur de 2 347 000 € HT et que les trois lots notifiés en janvier 2012 représentaient en prix de base un engagement total de 1 383 102 € HT, supérieur au seuil des marchés européens, soit 130 000 € HT au 1^{er} janvier 2012 s'agissant des marchés de fournitures ;

- Le nombre minimum de candidatures admis à la procédure de dialogue était fixé à deux et le nombre maximal à trois par le règlement de la consultation, ce qui n'était pas conforme aux dispositions de l'article 67 du code des marchés publics dans sa rédaction issue du décret n° 2010-1177 du 5 octobre 2010 ;

- Le rapport d'analyse des offres faisait ressortir que : la phase de dialogue et celle de l'analyse des offres avaient été conduites sans tenir compte de l'allotissement initialement prévu, les deux candidats ayant concouru simultanément pour les trois lots considérés comme de simples divisions de leur offre globale ; que la phase du dialogue n'avait pas fait l'objet de procès-verbaux, ce qui constitue un manquement à l'obligation de transparence de la procédure ; qu'il n'avait de surcroît été établi aucun rapport de présentation de la procédure de dialogue compétitif ni apporté de justification sur le choix du recours à cette procédure ;

- Il n'a pas été établi de cahier des clauses administratives particulières, en méconnaissance des dispositions de l'article 11 du code des marchés publics alors applicable, précisant notamment les modalités de révision des prix annoncées dans le règlement de la consultation ;

Par ailleurs, l'ENSLL a acquis des matériels et équipements informatiques et électroniques auprès de quatre sociétés en dehors de tout contrat écrit et de toute mise en concurrence ; dans ces différents achats le choix des entreprises attributaires a été effectué en fonction des marques des produits qu'elles commercialisaient, en contradiction avec les dispositions du IV de l'article 6 du code des marchés publics, aux termes duquel : « *Les spécifications techniques ne peuvent pas faire mention d'un mode ou procédé de fabrication particulier ou d'une provenance ou origine déterminée, ni faire référence à une marque, à un brevet ou à un type, dès lors qu'une telle mention ou référence aurait pour effet de favoriser ou d'éliminer certains opérateurs économiques ou certains produits [...]* », sauf « *[...] si elle est justifiée par l'objet du marché ou, à titre exceptionnel, dans le cas où une description suffisamment précise et intelligible de l'objet du marché n'est pas possible sans elle et à la condition qu'elle soit accompagnée des termes : " ou équivalent " ».*

La Cour a considéré, pour l'ensemble des opérations décrites ci-dessus, que la directrice de l'ENSLL, avait procédé à des commandes de travaux, de prestations ou de fournitures dans des conditions irrégulières au regard des dispositions du code des marchés publics ou des dispositions internes applicables dans l'établissement public en matière de procédures d'achat.

La Cour a jugé que ces irrégularités étaient constitutives de l'infraction aux règles mentionnées à l'article L. 313-4 du CJF. Elle a engagé la responsabilité de la directrice de l'ENSLL sur ce fondement.

V - Sur l'examen des circonstances de l'affaire

La CDBF a accordé des circonstances atténuantes de responsabilité à la directrice de l'ENSLL, tenant aux faits que, d'une part, l'équipe administrative et technique qui l'assistait était très restreinte et que, d'autre part, elle avait demandé l'appui de l'autorité de tutelle pour disposer d'un soutien logistique et financier, lequel ne lui a pas été accordé.

VI – Décision

La Cour a infligé une amende de 400 € à la directrice de l'ENSLL²⁵.

²⁵ Le procureur général avait demandé, dans ses conclusions orales formulées à l'audience, une amende de 500 € à l'encontre de la directrice de l'ENSLL.

Arrêt n° 215-765 du 20 juillet 2017

Institut Curie

I – Les infractions présumées

- Art. L. 313-3 du CJF : engagement de dépenses sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation de signature à cet effet ;
- Art. L. 313-4 du 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

L'Institut Curie est une fondation reconnue d'utilité publique dont les modalités d'organisation et de fonctionnement découlent de ses statuts. Il était fait grief au président du conseil d'administration et au trésorier de l'Institut d'avoir méconnu ces règles statutaires dans la détermination des rémunérations versées au directeur, nouvellement recruté, de l'hôpital géré par l'Institut.

La CDBF a jugé que le président et le trésorier de l'Institut étaient habilités à signer le contrat de travail et ses avenants fixant les rémunérations et les indemnités versées à ce directeur, en l'absence d'approbation préalable du conseil d'administration (l'infraction aux règles de l'article L. 313-3 du CJF n'était donc pas établie) mais que le président aurait dû présenter au conseil d'administration un compte rendu de ses décisions. Ce manquement à l'obligation de compte rendu au conseil d'administration était contraire aux statuts de l'Institut et a constitué une omission irrégulière caractérisant, pour le président, une infraction aux règles prévues par l'article L. 313-4 du CJF.

La CDBF a jugé que le montant des rémunérations et indemnités versées au directeur étaient manifestement excessives ce qui constituait un avantage injustifié au sens de l'article L. 313-6 du CJF.

III – Sur les attributions du président du conseil d'administration

La Cour a considéré, après avoir examiné les statuts de la fondation, que le président du conseil d'administration et le trésorier n'étaient pas tenus de faire approuver le contrat de travail du nouveau directeur de l'ensemble hospitalier et ses avenants par le conseil d'administration. Elle a donc décidé que l'infraction aux règles définies par l'article L. 313-3 du CJF n'était pas constituée.

Elle a, en revanche, estimé que le président devait présenter au conseil d'administration un compte rendu des interventions et des décisions qu'il avait prises depuis le précédent conseil.

Le manquement constaté à cette obligation a constitué le fondement de l'infraction aux règles de l'article L. 313-4 du CJF qui a été imputée au président du conseil d'administration.

IV – Sur l'avantage injustifié procuré 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 CJF²⁶, 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)²⁷.

Dans cette affaire, la Cour a relevé que la rémunération accordée au nouveau directeur était 3,5 fois supérieure à celle de son prédécesseur, que son niveau avait été jugé excessif par le comité financier de l'Institut puis par le comité des rémunérations, lequel a proposé une rémunération plus de deux fois moindre.

²⁶ 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.

²⁷ L'arrêt n° 204-727 *FNSP-IEP de Paris* du 23 novembre 2015 a confirmé récemment cette rigueur.

La Cour a donc considéré que ces rémunérations avaient un caractère manifestement excessif et qu'elles constituaient un avantage injustifié accordé à autrui au sens de l'article L. 313-6 du CJF.

V – Sur les circonstances de l'affaire

Il est à relever que la Cour a considéré que constituaient des circonstances aggravantes de responsabilité le fait pour le président du conseil d'administration de s'être opposé à plusieurs reprises à la création d'un comité des rémunérations et de ne pas avoir fait la démonstration d'efforts particuliers en faveur de la transparence d'une institution financée en partie par des fonds provenant des appels à la générosité publique.

Le fait que le président du conseil d'administration ait exercé ses fonctions sous la forme du bénévolat a constitué une des circonstances atténuantes prises en compte.

VI – Les sanctions

La CDBF a infligé une amende de 1500 € au président de l'Institut et relaxé le trésorier²⁸.

Le montant de cette amende est inférieur à la médiane des amendes prononcées par la CDBF depuis 2009 après établissement d'une infraction à l'article L. 313-6 du CJF (2 000 €).

La Cour a décidé la publication intégrale de l'arrêt au *Journal officiel* de la République française.

²⁸ Dans ses conclusions orales formulées lors de l'audience, le procureur général a demandé une amende de 7 000 € à l'encontre du président du conseil d'administration et de 5 000 € à l'encontre du trésorier de l'Institut.

Arrêt n° 216-784 du 13 octobre 2017

Opéra national de Bordeaux

I - Les infractions présumées

- Art. L. 313-4 du 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 directeur général et le directeur administratif et financier de la régie personnalisée de l'Opéra national de Bordeaux (ONB) ont été sanctionnés pour défaut de contrôle et de surveillance des régies de cet établissement public local. Ils l'ont été aussi pour avoir maintenu dans ses fonctions, au-delà de la limite d'âge, un directeur technique, puis pour avoir recouru à une société de service créée spécialement pour le rémunérer, sans avoir procédé aux formalités de publicité et de mise en concurrence prévues par la réglementation.

Des infractions aux règles d'exécution des dépenses ont été établies (article L. 313-4 du CJF) mais la Cour a considéré que l'octroi d'un avantage injustifié à autrui ayant causé un préjudice n'était pas démontré (article L. 313-6 du CJF).

Le procureur général avait renvoyé le président de la régie de l'ONB devant la CDBF mais celle-ci a considéré qu'elle n'était pas compétente pour le juger.

La Cour a relaxé l'agent-comptable en considérant qu'il avait pris des initiatives en vue de faire cesser les irrégularités.

III - Sur la compétence de la Cour

La Cour s'est déclarée incompétente pour juger le président du conseil d'administration de la régie personnalisée de l'ONB qui était adjoint au maire de Bordeaux.

Après avoir examiné précisément le processus par lequel le conseil municipal de Bordeaux avait désigné cet adjoint au maire pour siéger au conseil d'administration de la régie personnalisée de l'ONB, et les dispositions du règlement intérieur de cet établissement qui l'ont amené à en être élu président, la Cour a considéré que cet adjoint au maire devait être regardé comme ayant exercé les fonctions de président du conseil d'administration de la régie personnalisée de l'ONB en qualité de membre du conseil municipal désigné pour siéger dans un organisme extérieur.

Ainsi, les dispositions du e) du II de l'article L. 312-1 du CJF²⁹ lui étaient applicables et, par conséquent, il n'était pas justiciable de la Cour³⁰.

IV - Sur l'avantage injustifié procuré 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 CJF³¹, 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)³².

²⁹ « Ne sont pas justiciables de la Cour a raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions : [...] e) les maires et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions des articles L. 2122-17 à L. 2122-20 et L. 2122-25 du code général des collectivités territoriales, les adjoints et les autres membres du conseil municipal ».

³⁰ Sur les hypothèses dans lesquelles les élus locaux sont justiciables de la CDBF, cf. Grands arrêts de la jurisprudence financière, 6^{ème} édition, chapitre 53, p. 504 et suiv.

³¹ « 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 ».

³² Sur cette rigueur, cf. CDBF, 23 novembre 2015, FNSP-IEP de Paris.

Dans cette affaire, la Cour, saisie de deux présomptions d'octroi d'un avantage injustifié à autrui ayant occasionné un préjudice, a confirmé cette exigence.

Dans le premier cas, elle a relevé que la rémunération versée au directeur technique au-delà de sa limite d'âge avait donné lieu à un service fait, qu'il n'était pas établi qu'elle ait été excessive au regard des fonctions exercées, ni qu'elle ait causé un préjudice à l'établissement public ONB.

Dans le deuxième cas, elle a aussi estimé qu'il n'était pas établi que les dépenses payées à la société créée par le directeur technique avaient causé un préjudice à cet organisme.

Dans les deux cas, la Cour a considéré que les éléments constitutifs de l'infraction mentionnée à l'article L. 313-6 du CJF n'étaient pas réunis.

V – Sur les circonstances de l'affaire

La Cour a retenu des circonstances atténuantes en faveur des deux gestionnaires publics à qui des infractions avaient été imputées.

En premier lieu, s'agissant des régies, la Cour a constaté que ces deux gestionnaires publics s'étaient reposés, ainsi que leurs services, sur la fiabilité présumée d'un logiciel comptable de la ville de Bordeaux qui leur était présenté comme apportant toutes les garanties et sécurités nécessaires, ce qui avait pu les amener à négliger de procéder à des contrôles plus approfondis.

En deuxième lieu, la Cour a tenu compte de ce que les intéressés avaient conduit et mené à bon terme, à la même période, d'importants chantiers stratégiques pour la régie personnalisée de l'ONB, en particulier celui de l'auditorium, et qu'ils avaient contribué à la résorption du déficit et au redressement de la situation financière de l'ONB³³.

³³ Cette faculté a été récemment confortée par le juge de cassation : CE, 17 octobre 2016, *Assistance publique-Hôpitaux de Marseille (AP-HM)*.

VI – Les sanctions

La CDBF a infligé une amende de 800 € au directeur général et de 600 € au directeur administratif et financier³⁴.

Le montant de ces amendes est inférieur à la médiane des amendes prononcées par la CDBF depuis 2009 après établissement d'une infraction à l'article L. 313-4 du CJF (1 500 €).

La Cour a décidé la publication intégrale de l'arrêt au *Journal officiel* de la République française.

³⁴ Dans ses conclusions orales formulées lors de l'audience, le procureur général a demandé une amende de 3 000 € à l'encontre du président du conseil d'administration, de 1 500 € à l'encontre du directeur général et du directeur administratif et financier et de 2 000 € à l'encontre de l'agent-comptable.

Arrêt n° 217-730-II du 15 décembre 2017

Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)

I - Les infractions présumées

- Art. L. 313-3 du CJF : engagement des dépenses sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation ;
- Art. L. 313-4 du 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 Ministère public avait renvoyé devant la Cour sept responsables de l'ONEMA pour des irrégularités relatives au défaut de publication des délégations de signature, au versement de diverses indemnités et rémunérations, et pour des manquements intervenus en matière de marchés publics.

Sur le premier point, le directeur général et la secrétaire générale de l'ONEMA ont été sanctionnés pour ne pas avoir procédé à la publication de délégations de signature, et pour avoir, s'agissant de la secrétaire générale, engagé des dépenses sans avoir valablement reçu délégation.

Concernant le versement des indemnités et rémunérations, le directeur général de l'ONEMA, les deux secrétaires généraux successifs ainsi que la déléguée aux ressources humaines ont été sanctionnés pour avoir versé des indemnités de sujétion et des primes de technicité à des taux arrêtés par de simples certificats administratifs, à des niveaux différents et selon des modalités contraires à la réglementation. La Cour a considéré que ces irrégularités avaient conduit à l'octroi d'un avantage injustifié à autrui

ayant entraîné un préjudice pour l'établissement. En revanche, sur d'autres points, la Cour n'a pas suivi la décision de renvoi, en décidant de ne pas retenir d'infraction pour le versement de primes de mobilité et de rémunérations pour travaux scientifiques et techniques.

Enfin, s'agissant de la commande publique, l'analyse de plusieurs marchés a permis de relever divers manquements, certains très formels comme la certification du service fait, d'autres de fond comme les mentions nécessaires dans un acte d'engagement en cas de groupement conjoint. La responsabilité du directeur général, de la secrétaire générale ainsi que de la cheffe du service financier ont été retenus. En revanche, l'application des règles de prescription a conduit la Cour à écarter certains manquements.

Après avoir pris en compte d'importantes circonstances atténuantes, la Cour a sanctionné par une amende trois des personnes renvoyées, a décidé de ne pas en sanctionner deux autres, et a relaxé les deux dernières.

III - Sur les contestations préliminaires

Les parties en défense ont fait valoir plusieurs contestations préliminaires que la Cour n'a pas retenues.

1- Sur la question de la compatibilité des articles L. 313-1, L. 313-4, L. 313-6 et L. 313-18 du CJF avec le principe du non bis in idem énoncé par le Protocole n° 7 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales et par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Cour a considéré qu'aucune des personnes déférées n'ayant fait l'objet d'une condamnation définitive par le juge pénal, le moyen ne pouvait, en tout état de cause, qu'être écarté ;

2- Sur la régularité de la procédure en ce que le texte du déféré ne comportait pas de mention permettant l'identification des membres de la chambre et serait ainsi contraire à l'article 4 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, la Cour a fait observer, pour écarter le moyen, qu'en tout état de cause, le texte précité n'impliquait pas d'autres mentions pour une autorité collégiale que celle de la signature du président, accompagnée du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci, mentions que comportait le déféré ;

3- Enfin, sur l'absence de communication du rapport d'instruction aux personnes mises en cause, ce qui porterait atteinte au principe du contradictoire, la Cour a rappelé que les personnes mises en cause ont accès à l'intégralité des pièces du dossier à tout moment de la procédure.

IV - Les faits et les infractions

1- Sur le défaut de publication des délégations de signature

Le directeur général avait procédé à plusieurs délégations de signature, sans que celles-ci ne fassent l'objet d'une publicité au bulletin officiel. La Cour en a déduit que l'ensemble des marchés, actes d'engagement ou notifications signés, notamment par la secrétaire générale, l'avaient été par un agent juridiquement incompétent, faits constitutifs de l'infraction prévue par l'article L. 313-4 du CJF. Par ailleurs, elle a également retenu contre la secrétaire générale l'infraction prévue par l'article L. 313-3 du CJF, considérant que cette dernière ne pouvait ignorer la nécessité de publier les délégations de signature.

2- Sur le versement de diverses indemnités et rémunérations

a) Le versement d'indemnités de mobilité

Des indemnités de mobilité avaient été versées à des agents remplissant des missions assimilées par l'établissement à celles remplies par les personnels des brigades mobiles d'intervention, lesquels ont effectivement droit à ce type d'indemnités. La Cour n'a pas suivi la décision de renvoi, considérant que l'interprétation qui avait été donnée des textes était en l'espèce possible, qu'elle avait au demeurant été validée par le ministre, et qu'en conséquence il n'y avait pas lieu de retenir le grief.

b) La rémunération pour travaux scientifiques et techniques

Des vacations avaient été versées à des formateurs extérieurs pour des travaux scientifiques, par référence à l'article 10 du décret n° 56-585 du 12 juin 1956 portant fixation du système général de rétribution des agents de l'État ou des personnels non fonctionnaires assurant à titre d'occupation accessoire soit une tâche d'enseignement, soit le fonctionnement de jurys d'examens ou de concours. La décision de renvoi considérait que le décret ne pouvait servir de base à ces versements, les travaux étant sans rattachement à des formations. La Cour a considéré que les dispositions réglementaires n'avaient servi que de référence pour le conseil d'administration, qui, en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires pouvant y faire obstacle, était compétent pour prévoir de telles rémunérations, et décider de les rattacher à un barème déjà existant, même s'il n'avait pas le même objet.

c) Sur le versement d'indemnités de sujétions et de primes de mobilité

L'ONEMA a fixé par notes de service du directeur général complétées par des certificats administratifs de la déléguée aux ressources humaines, les taux et les barèmes applicables pour les indemnités de sujétions et les primes de mobilité. Les montants de référence et les modalités de versement retenus étaient par ailleurs contraires à la réglementation. La Cour a donc sanctionné ces faits sur la base des articles L. 313-4 et L. 313-6 du CJF.

3- Sur les irrégularités relatives à la commande publique

a) La question de la prescription

Pour trois des cinq marchés faisant l'objet de la décision de renvoi, la Cour a rappelé tout d'abord que le marché ayant été passé en période prescrite, les irrégularités, à les supposer établies, entachant sa procédure de passation étaient, en tant que telles, couvertes par la prescription.

Elle a également jugé, tout en relevant divers manquements intervenus lors de la conclusion des marchés (détermination imprécise des besoins, montant non conforme à la forme du marché, actes d'engagements irréguliers), que lesdits manquements n'étaient pas de nature à entacher d'irrégularités les actes d'exécution du marché passés en période non prescrite.

b) Les irrégularités relevées

La Cour a relevé différentes irrégularités formelles sur trois marchés : certification tardive du service fait, mention du service fait non signé sur une facture, avis d'appel à la concurrence incomplet (durée et procédures de recours).

Pour l'un des marchés, la cheffe du service financier avait accordé une remise des pénalités de retard à une entreprise, sans y être habilitée.

Enfin, dans un dernier marché, la Cour a rappelé, qu'en cas de groupement conjoint, l'acte d'engagement est un document unique qui indique le montant et la répartition détaillée des prestations que chacun des membres s'engage à exécuter (article 51 du code des marchés publics). En l'espèce, l'acte d'engagement ne mentionnait pas le cotraitant.

Les irrégularités relevées à ce titre ont été sanctionnées sur la base de l'article L. 313-4 du CJF.

V - Sur les circonstances de l'affaire

La Cour a retenu un certain nombre de circonstances atténuantes générales en faveur des personnes renvoyées. Elle a ainsi pris en compte les conditions difficiles dans lesquelles l'ONEMA avait été créé, caractérisées par une insuffisance de moyens, l'urgence dans laquelle il avait dû agir et l'absence de directives claires de sa tutelle.

Par ailleurs, elle a également tenu compte de circonstances plus spécifiques tenant notamment à la situation sociale au sein de l'organisme, au caractère formel de certains manquements, ou bien encore à leur absence de conséquences budgétaires importantes.

VI - Les sanctions

La CDBF a infligé une amende de 500 € au directeur général, de 500 € à la secrétaire générale et de 250 € à la déléguée aux ressources humaines.

Le montant de ces amendes est dans la fourchette basse des amendes prononcées par la CDBF depuis 2009.

La Cour a par ailleurs décidé de ne pas prononcer de sanction à l'encontre de deux des personnes renvoyées, compte tenu des circonstances. Elle a également prononcé la relaxe de deux personnes.

La Cour a décidé la publication intégrale de l'arrêt au *Journal officiel* de la République française.

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 deux stades de la procédure devant la CDBF depuis le 1^{er} mai 2017 et précédemment à trois stades :

- après saisine de la Cour (article L. 314-1-1 du CJF, ex article L. 314-3 : « *si le procureur général estime qu'il n'y a pas lieu à poursuites, il procède au classement de l'affaire* ») ;

- après instruction (ex article L. 314-4 du même code en vigueur jusqu'au 30 avril 2017 : « *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* »). Cette disposition a été abrogée.

- après instruction (article L. 314-6 du même code : « *lorsque l'instruction est terminée, le dossier est transmis au procureur général qui prononce le classement de l'affaire par décision motivée ou le renvoi devant la Cour* »).

En 2017, 12 décisions de classement ont été prises : cinq après saisine de la Cour, sept après instruction. Comparativement en 2016, il avait été procédé à des décisions de classement sur huit affaires.

Les cinq affaires classées après saisine de la Cour concernaient trois déferés de chambre régionale des comptes et deux de la Cour des comptes.

Les sept affaires classées après instruction l'ont été pour différents motifs : ouverture d'une information judiciaire conduisant *in fine* à viser notamment les mêmes faits et personnes, absence de gravité suffisante de l'affaire, faiblesse du préjudice, régularisations intervenues, etc.

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

Les articles L. 313-12 et L. 314-1 du CJF prévoient la possibilité, pour la CDBF, de sanctionner les manquements aux dispositions de l'article 1^{er} 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 2017, le procureur général a été saisi de 44 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, 22 affaires dont le procureur général avait été saisi avant 2017 restaient pendantes, portant le stock des affaires en cours à 66.

Aucune affaire n'a donné lieu à une saisine de la CDBF en 2017. De nombreux courriers de mise en demeure ont été adressés en vue d'obtenir l'exécution des décisions de justice concernées. Quarante-cinq dossiers sont devenus sans objet, le litige ayant été réglé. Vingt-et-une affaires restent donc en cours fin 2017.

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

En 2017, le Conseil d'État a pris deux décisions de non-admission d'un pourvoi en cassation au titre de la procédure préalable (art. L. 822-1 du CJA)³⁵. Ces pourvois se rapportaient à l'arrêt n° 207-745 du 22 avril 2016, « Agence nationale des titres sécurisés », et à l'arrêt n° 213-742 du 26 juin 2017, « Cité du cinéma ».

³⁵ Décision n° 400830 du 22 février 2017 et décision n° 412421 du 28/12/17.

La modernisation des procédures et de l'organisation de la CDBF

La réforme des dispositions du CJF applicables à la CDBF s'est achevée en 2017 avec la publication du décret n° 2017-671 du 28 avril 2017 modifiant la partie réglementaire du CJF.

Elle est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2017.

Le décret du 28 avril 2017 tire les conséquences réglementaires des nouvelles dispositions législatives et de la simplification de rédaction de certains de ses articles. Les principaux points suivants peuvent être relevés.

- *Sur l'organisation*

Le nouvel article R. 311-4 donne au président de la Cour la possibilité de déléguer tout acte prévu par le titre I^{er} du livre III du CJF, ce qui permettra d'éviter d'éventuels recours sur des décisions portant par exemple sur des demandes d'instruction complémentaire ou des reports d'audience dans des dossiers pour lesquels il existe un motif de récusation du président de la Cour pour le jugement de l'affaire.

Les règles de quorum sont modifiées et durcies pour la formation plénière. Le quorum qui était de quatre auparavant est porté à six membres (art. R. 311-9).

La règle de remplacement des membres qui était limitée au cas de non atteinte du quorum est désormais étendue à tout cas d'absence ou d'empêchement de l'un des membres. Il est prévu également que la section soit complétée, en priorité, par ses suppléants et non par les membres titulaires de l'autre section (art. R. 311-8).

Les conditions de la représentation du procureur général prévues à l'article L. 311-4 sont par ailleurs précisées (art. R. 311-11).

- *Sur la procédure*

Les règles d'incompatibilité et de récusation des rapporteurs et des membres, introduites par l'article L. 314-3, sont précisées dans leurs modalités aux articles R. 314-1 pour les rapporteurs et R. 314-8 pour les membres.

Les droits de la défense sont mieux pris en compte en cas de communication tardive des pièces. Les parties ont désormais communication des pièces produites par les autres parties entre la clôture de l'instruction et l'audience publique (art. R. 314-5).

Des possibilités nouvelles de demandes de complément d'instruction sont ouvertes à la Cour qui peut le décider par un arrêt (art. R. 314-10).

Activité internationale

1. Formations spécifiques et interventions ponctuelles

L'année 2017 aura été marquée par l'organisation de deux formations centrées sur la CDBF au bénéfice d'un public étranger.

Du 26 au 28 avril 2017, la Cour a accueilli 17 personnes de l'Association des Institutions Supérieures de Contrôle ayant en Commun l'Usage du Français (AISCCUF) ; et du 16 au 20 octobre 2017, elle a reçu une délégation de six magistrats de la Cour administrative suprême de Thaïlande, dont son vice-président. Le programme de ces formations comprenait notamment une présentation du fonctionnement de la CDBF, du rôle du ministère public, des services du greffe ainsi que l'étude d'un cas pratique.

Par ailleurs, dans le cadre plus large de visites de délégations étrangères, la CDBF a été présentée à une délégation de haut niveau iranienne ainsi qu'à des greffiers de la Côte d'Ivoire et du Mali.

2. Jumelage avec la Cour des comptes d'Algérie

Un contrat de jumelage a été passé en 2016, sous l'égide de l'Union européenne, entre la Cour des comptes d'Algérie et la Cour des comptes française. Ce jumelage vise notamment à réaménager la fonction juridictionnelle de façon plus efficiente et moins consommatrice de moyens.

Un module concerne la discipline budgétaire et financière.

Deux intervenants français, Mme Vergnet, membre de la CDBF et M. Carcagno, secrétaire général de la CDBF, ont été chargés de faire des propositions afin d'améliorer le fonctionnement de la chambre de discipline budgétaire et financière de la Cour des comptes d'Algérie et « *d'apporter de meilleures pratiques dans le domaine de l'instruction et du jugement disciplinaire* ».

Après avoir réalisé deux missions en 2016, ils ont poursuivi leurs travaux en 2017 en se rendant à nouveau par deux fois en Algérie, avant de déposer un rapport qui formulera des recommandations.

Conclusion

L'année 2017 de la CDBF a été contrastée. Si le nombre d'arrêts rendus par la Cour demeure limité, les travaux liés à l'instruction ont en revanche augmenté de manière sensible. Cette évolution laisse présager une hausse du nombre d'arrêts rendus dans les prochaines années.

Par ailleurs, un fait notable a trait au nombre des saisines enregistrées par le ministère public en provenance des ministres. Dans chacun des cas, ces saisines sont consécutives à des rapports des corps d'inspection. Il s'agit d'un indicateur positif du positionnement de la CDBF et de la connaissance que les pouvoirs publics peuvent avoir de ses missions et compétences.

En outre, bien que les délais de traitement des affaires soient contenus, ils ne diminuent pas. Cette question demeure centrale au regard du principe du délai raisonnable et les efforts devront être poursuivis.

Enfin, l'année 2018 sera marquée par le soixante-dixième anniversaire de la CDBF. Alors que l'exigence de nos concitoyens en termes de transparence, de probité et de bonne gestion n'a sans doute jamais été aussi grande, l'occasion sera ainsi donnée de rappeler le rôle éminent que tient, dans la sphère publique, la Cour en ce domaine.

*

**

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

Ont délibéré : M. Migaud, Premier président de la Cour des comptes, président de la Cour de discipline budgétaire et financière ; M. Gaeremynck, Président de la section des finances du Conseil d'État, vice-président de la Cour de discipline budgétaire et financière ; MM. Larzul, Bouchez, et Boulouis, conseillers d'État, Mme Vergnet, MM. Geoffroy, Maistre, Bertucci et Mme Coudurier, conseillers maîtres à la Cour des comptes, membres titulaires de la Cour de discipline budgétaire et financière ; MM. Dacosta et Derepas, conseillers d'État, Mme Pittet, conseillère maîtresse, membres suppléants.

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

M. Savy, 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 19 janvier 2018.

Didier MIGAUD



