

Cour de discipline budgétaire et financière

Première section

Arrêt du 20 décembre 2007, *Secrétariat d'État aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat, Direction de l'artisanat, gestion des crédits du fonds social européen (FSE)*

N° 159-529

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS,

LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE,

Siégeant à la Cour des comptes, en audience publique, a rendu l'arrêt suivant :

Vu le code des juridictions financières, notamment le titre 1^{er} du livre III relatif à la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu la lettre enregistrée le 19 novembre 2001 au ministère public près la Cour, par laquelle la deuxième chambre de la Cour des comptes a déferé à la Cour de discipline budgétaire et financière des irrégularités relevées lors du contrôle de la gestion des crédits du fonds social européen (FSE) par la direction de l'artisanat au secrétariat d'État aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat ;

Vu le réquisitoire du Procureur général près la Cour des comptes, en date du 13 mars 2002, saisissant le Président de la Cour de discipline budgétaire et financière desdites irrégularités ;

Vu les lettres des 4 septembre 2003, 31 août 2004 et 8 octobre 2007 du président de la Cour de discipline budgétaire et financière désignant successivement comme rapporteur Mme Isabelle Gravière-Troadec, M. Fabrice Bakhouché et Mme Marie-Pierre Cordier, conseillers référendaires à la Cour des comptes ;

Vu les lettres recommandées en date des 12 mai 2006 et 25 septembre 2006 par lesquelles le Procureur général a avisé M. Bernard X..., directeur de l'artisanat au moment des faits et Mme Monique Y..., chargée des fonctions de sous-directrice de l'action économique au moment des faits, de leur mise en cause, dans les conditions prévues à l'article L. 314-4 du code susvisé, ensemble les accusés de réception de ces lettres ;

Vu la lettre du président de la Cour de discipline budgétaire et financière du 22 juin 2007 transmettant au Procureur général le dossier de l'affaire, après dépôt du rapport d'instruction, conformément aux dispositions de l'article précité ;

Vu la lettre du Procureur général en date du 3 juillet 2007 informant le Président de la Cour de discipline budgétaire et financière de sa décision de poursuivre la procédure, en application de l'art. L. 314-4 du code susvisé ;

Vu les lettres du président de la Cour de discipline budgétaire et financière du 6 juillet 2007 transmettant le dossier au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique en application de l'article L. 314-5 du même code, ensemble les accusés de réception de ces lettres ;

Vu la lettre du 24 août 2007 par laquelle le président de la Cour de discipline budgétaire et financière a transmis au Procureur général le dossier de l'affaire, conformément à l'article L. 314-6 du code des juridictions financières ;

Vu la décision du Procureur général en date du 18 septembre 2007 renvoyant M. X... devant la Cour de discipline budgétaire et financière, conformément à l'article L. 314-6 du code susvisé, et décidant de ne pas renvoyer devant elle Mme Y... ;

Vu la lettre recommandée de la greffière de la Cour de discipline budgétaire et financière en date du 20 septembre 2007, avisant M. X... de la possibilité de prendre connaissance du dossier de l'affaire, dans les conditions prévues à l'article L. 314-8 du code susvisé, ensemble l'accusé de réception de cette lettre ;

Vu la lettre recommandée de la greffière de la Cour de discipline budgétaire et financière, en date du 30 octobre 2007, citant M. X... à comparaître devant la Cour, ensemble la lettre du 8 novembre 2007 de M. X... ;

Vu le mémoire en défense présenté par Maîtres de Guillenchmidt et Bost pour M. X..., déposé et enregistré le 22 novembre 2007 au greffe de la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu les autres pièces du dossier, notamment les procès-verbaux d'audition et le rapport d'instruction de M. Bakhouche ;

Entendu le rapporteur, Mme Cordier, résumant le rapport écrit, en application des articles L. 314-12 et R. 314-1 du code des juridictions financières ;

Entendu le représentant du ministère public, résumant la décision de renvoi, en application des articles L. 314-12 et R. 314-1 du code des juridictions financières ;

Entendu en leurs observations M. X... et Maîtres de Guillenchmidt et Bost, conseils de M. X..., en application de l'article L. 314-12 du code des juridictions financières ;

Entendu le Procureur général en ses conclusions, en application de l'article L. 314-12 du code des juridictions financières ;

Entendu en leurs plaidoiries Maîtres de Guillenchmidt et Bost pour M. X... et en ses explications et observations M. X..., l'intéressé ayant eu la parole en dernier ;

Sur la compétence de la Cour

Considérant que par lettre du délégué général à l'emploi du 2 novembre 1994, la direction de l'artisanat du ministère des entreprises et du développement économique a été chargée de gérer des moyens du fonds social européen (FSE) délégués à la France au titre de la mesure n° 8 de l'objectif n° 3 pour la période 1994-1999 ; que ces moyens ont été rattachés au budget de l'État par voie de fonds de concours ; que M. X..., directeur de l'artisanat, est fonctionnaire et relève, en conséquence, par application de l'article L. 312-1-1b du code susvisé, de la compétence de la Cour de discipline budgétaire et financière;

Sur la prescription

Considérant que les faits antérieurs au 19 novembre 1996 sont couverts par la prescription prévue par l'article L. 314-2 du code des juridictions financières ;

Sur la procédure

Considérant d'une part que M. X... indique en défense que le principe du contradictoire aurait été méconnu lors de diverses procédures de contrôle ayant précédé l'instruction de l'affaire devant la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Considérant toutefois que la méconnaissance du droit à la contradiction par d'autres instances que la Cour de discipline budgétaire et financière, fût-elle établie, n'a pas d'incidence sur la régularité de la procédure suivie devant la Cour ; qu'il n'est par ailleurs pas contesté que les droits de la défense ont été respectés au cours de la procédure menée devant la Cour ;

Considérant d'autre part que l'absence de réponse du ministre de l'économie, des finances et de l'emploi et du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique à la demande d'avis formulée le 6 juillet 2007, dans le délai qui leur avait été imparti, ne fait pas obstacle, en application de l'article L. 314-5 du code des juridictions financières, à la poursuite de la procédure ;

Sur les irrégularités

Sur les faits

Considérant que la direction de l'artisanat du ministère chargé des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat était chargée de gérer l'ensemble des moyens budgétaires ou non budgétaires destinés aux artisans ; que cette direction, régie à l'époque des faits par le décret n° 78-114 du 2 février 1978, exerçait la tutelle de l'État sur les chambres de métiers et leur assemblée permanente ; qu'elle gérait les relations entre l'État et les organisations professionnelles représentatives des commerçants et artisans ;

Considérant que M. X... a été directeur de l'artisanat du 16 décembre 1994 au 4 mars 1999 ;

Considérant qu'au vu du « *document unique de programmation* » établi par le gouvernement français, la Commission européenne a décidé en août 1994 d'octroyer des moyens à hauteur de 200 MF (30,49 M€) pour la période 1994-1999 au titre de l'objectif n° 3 « *Combattre le chômage de longue durée et faciliter l'insertion professionnelle des jeunes et des personnes exposées à l'exclusion du marché du travail* », dans sa mesure n° 8, afin de permettre à des personnes de moins de 40 ans sans emploi, désirant s'installer ou créer une entreprise, de bénéficier d'aides ; que ces crédits relevaient à hauteur de 160 MF (24,39 M€) de l'action économique et de 40 MF (6,10 M€) de la formation professionnelle ;

Considérant que par lettre du délégué général à l'emploi du 2 novembre 1994, la direction de l'artisanat a été désignée pour gérer les crédits alloués à ce titre par le FSE ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que sur les exercices 1997 à 1999, des dépenses pour un montant de 105,92 MF (16,15 M€) effectuées par la direction de l'artisanat ont été financés par les crédits du FSE rattachés au budget de l'État ;

Considérant que la Commission des communautés européennes a, par décision du 21 mars 2002, réduit de 22,19 M€(145,6 MF) le concours communautaire accordé à la France au titre des fonds FSE alloués pour la mesure n° 8 de l'objectif n° 3, portant sur les aides à l'installation et à l'embauche des personnes de 40 ans au plus dans le secteur de l'artisanat ; que cette décision se fonde, selon la Commission européenne, sur les conclusions de divers contrôles communautaires et nationaux, à savoir, l'absence de convention individuelle passée avec les organismes, l'absence de guide des procédures de l'ordonnateur, l'absence de suivi des dossiers par la direction de l'artisanat, l'absence de conservation et d'archivage de dossiers pour justifier l'utilisation des crédits, l'absence de vérification de la réalité physique et financière des actions cofinancées sur les crédits FSE et le fait que la certification des dépenses ait été basée, non pas sur la réalité des déclarations des opérateurs (chambres de métiers entre autres), mais sur l'application d'un pourcentage forfaitaire aux dépenses d'animation économique des opérateurs, sans lien avec les coûts réels et sans égard au fait que certains d'entre eux avaient décidé de ne pas participer au dispositif ;

Considérant que, selon le rapport d'inspection de l'inspection générale de l'industrie et du commerce (IGIC), établi en mars 2000 à la suite du contrôle demandé le 18 novembre 1999 par la secrétaire d'État aux petites et moyennes entreprises, au commerce et à l'artisanat, les fonds en provenance du FSE se sont presque intégralement substitués aux crédits ouverts par la loi de finances pour les actions d'animation économiques conduites par les chambres de métiers ; qu'il a ainsi été possible de redéployer une partie des crédits budgétaires au profit des organisations professionnelles non éligibles aux actions soutenues par le FSE ;

Sur la qualification juridique des faits au regard de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières

Considérant qu'il résulte des dispositions de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières que « *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* » ;

Considérant que les crédits reçus de la Commission européenne, rattachés au budget général de l'État, devaient être utilisés conformément d'une part aux prescriptions de l'article 19 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances alors applicable, prévoyant notamment que les fonds rattachés au budget général par voie de fonds de concours doivent être utilisés dans le respect de l'intention de la partie versante et d'autre part au décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique ;

Considérant par ailleurs que l'effet direct en droit interne des règlements du Conseil des Communautés européennes a pour conséquence, lorsque ces normes intéressent l'exécution des dépenses communautaires ainsi que le contrôle de leur emploi, de les inclure au nombre des règles d'exécution des recettes et des dépenses, au sens de l'article L. 313-4 du code susvisé, des organismes publics nationaux chargés de la mise en œuvre d'actions financées en tout ou partie par la communauté européenne ;

Considérant que l'emploi des fonds communautaires alloués par le FSE devait répondre aux prescriptions du règlement du Conseil n° 2052/88 du 24 juin 1988 « concernant les missions des fonds à finalité structurelle », modifié par le règlement n° 2081/93 du 20 juillet 1993, texte qui définissait l'objectif n°3 précité et établissait les méthodes des interventions structurelles fondées sur les principes de « complémentarité, partenariat, assistance technique » ; que s'appliquaient également le règlement du Conseil n° 4255/88 du 19 décembre 1988 « portant dispositions d'application du règlement n° 2052/88 en ce qui concerne le FSE », modifié par le règlement n° 2084/93 du 20 juillet 1993, qui précisait notamment les dépenses éligibles, ainsi que le règlement du Conseil n° 2082/93 du 20 juillet 1993 modifiant le règlement n° 4253/88 portant dispositions d'application du règlement n° 2052/88 régissant la coordination entre les interventions des différents fonds structurels ;

Considérant que l'ensemble des règles applicables avait été rappelé aux administrations nationales par la circulaire interministérielle du 9 septembre 1994 relative à la gestion financière des programmes co-financés par le FSE ; que ce texte organisait également la certification des opérations par la délégation générale à l'emploi sur la base des certifications initiales effectuées à la diligence des administrations gestionnaires ;

Considérant que le contrôle de l'utilisation des crédits a été renforcé par le règlement n° 2064/97 du 15 octobre 1997 relatif au contrôle financier par les États membres sur les opérations co-financées par lesdits fonds structurels ;

Considérant que la direction de l'artisanat, après visa du contrôleur financier a adressé des circulaires relatives à l'emploi des fonds destinées, d'une part, aux préfets de région et aux délégués régionaux au commerce et à l'artisanat et, d'autre part, aux présidents des chambres de métiers sous le couvert des préfets de région ; qu'il s'agit notamment des circulaires des 30 janvier 1995, 29 février 1996 et 26 mars 1997 en ce qui concerne les chambres de métiers, et des circulaires des 10 mars 1995, 18 septembre 1995, 10 avril 1996, 26 mars 1997 et 8 mars 1998 en ce qui concerne les services déconcentrés de l'État ;

Considérant que si les faits antérieurs au 19 novembre 1996 sont couverts par la prescription prévue par l'article L. 314-2 du code des juridictions financières, les circulaires antérieures à cette date ont pu continuer à produire leurs effets, tant qu'elles n'ont pas été abrogées ou remplacées ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que les circulaires successives de la direction de l'artisanat destinées à encadrer l'emploi des fonds pour les exercices 1995 à 1999 adressées aux chambres des métiers ne rappelaient pas, au contraire de celles adressées aux préfets, les conditions d'éligibilité des actions financées au titre du FSE, pourtant clairement indiquées par la circulaire interministérielle de 1994 précitée ; qu'en particulier, à compter de la circulaire du 10 avril 1996, il était offert la possibilité d'utiliser les crédits d'action économique en faveur de publics indifférenciés sans prévoir de modalité particulière pour les publics concernés par les crédits du FSE ; que d'après la circulaire triennale du 26 mars 1997, les crédits du FSE devaient venir concourir à l'ensemble des programmes d'action économique financés par ailleurs par le budget général, y compris le financement du fonctionnement des opérateurs ;

Considérant qu'en particulier les demandes de subventions reçues par les services de l'État ne permettaient pas de distinguer celles formulées au titre des objectifs financés par le FSE de celles formulées à d'autres titres ; qu'ainsi des crédits du FSE ont été alloués à des opérateurs qui avaient fait savoir qu'ils ne conduisaient ou ne pouvaient conduire, s'agissant des chambres régionales des métiers ou des organisations professionnelles, des actions éligibles à la mesure n° 8 de l'objectif n° 3 ;

Considérant que le règlement n° 2084/93 précité prévoyait, au titre de la mesure n° 8 de l'objectif n° 3, de faciliter l'insertion professionnelle des jeunes à la recherche d'un emploi ; que la liste des dépenses éligibles aux actions entreprises dans ce cadre ne comprenait pas l'utilisation des fonds communautaires à la couverture des frais de gestion des organismes chargés de leur mise en œuvre, ni d'octroi d'aides aux chômeurs de plus de quarante ans ; que cette restriction était expressément rappelée dans la lettre adressée le 2 novembre 1994 par le délégué général à l'emploi au directeur de l'artisanat ; que ces dispositions ont été méconnues par la direction de l'artisanat qui a utilisé les crédits du FSE de manière indifférenciée au financement des actions opérationnelles et de soutien des chambres de métiers et qui a étendu le bénéfice de ces concours à des publics autres que ceux éligibles au financement du FSE ;

Considérant que les manquements ainsi constatés d'une part ont mis la direction de l'artisanat dans l'impossibilité de respecter le principe de complémentarité posé par le règlement précité n° 2052/88 et les conditions d'éligibilité des dépenses au financement des fonds structurels définies par le règlement précité n° 2084/93 ; que d'autre part la direction de l'artisanat n'a de ce fait pas respecté l'intention de la partie versante, en méconnaissance de l'article 19 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 précitée, qui constitue une règle d'exécution des dépenses, ce qui tombe sous le coup de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ; que d'ailleurs que le Gouvernement français, en ne contestant pas la décision précitée de la Commission européenne et en procédant au remboursement demandé, a explicitement reconnu la méconnaissance des règles communautaires précitées ;

Considérant par ailleurs que le règlement précité n° 2082/93 applicable à l'époque des faits chargeait les États membres d'une mission explicite de surveillance des opérations financées par les fonds communautaires et de vérification du respect des procédures et demandait de faire connaître aux bénéficiaires potentiels l'existence des procédures d'aide ; que le règlement n° 2064/97 précité organisait de manière détaillée les obligations des États membres en matière de gestion financière et de traçabilité des opérations financées ;

Considérant que la procédure de dépenses engagées au moyen de subventions versées aux opérateurs, après avis du conseil national d'orientation de l'aménagement des structures artisanales, en dehors de toute procédure conventionnelle fixant les obligations des opérateurs, notamment en matière de retour d'information permettant d'apprécier la régularité et l'efficacité de l'utilisation finale des fonds, a constitué une méconnaissance des dispositions formelles des règlements communautaires susvisés ;

Considérant que le défaut de comptabilité distincte au coût réel, le défaut de comptes rendus annuels séparés et d'archivages des pièces justificatives des opérations financées par le FSE, et l'adoption d'une méthode de certification finale des dépenses basée sur un pourcentage forfaitaire appliqué aux dépenses d'animation économique des opérateurs sans lien avec les coûts réels et sans égard au fait que certaines chambres des métiers avaient décidé de ne pas participer au dispositif, constituent autant de méconnaissances des mêmes règlements ;

Considérant que l'ensemble des manquements ainsi constatés ont mis la direction de l'artisanat dans l'impossibilité de satisfaire à l'obligation de suivi, d'évaluation et de contrôle des actions financées, obligations posées par les règlements n° 2082/93 et 2064/97 précités ; qu'ainsi des règles d'exécution des dépenses ont été méconnues, ce qui est constitutif de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ; que d'ailleurs le Gouvernement français, en ne contestant pas la décision précitée de la Commission européenne, a explicitement reconnu cette autre méconnaissance des règles communautaires ;

Sur la qualification juridique des faits au regard de l'article L. 313-6 du code des juridictions financières

Considérant que selon les dispositions de l'article L. 313-6 du code des juridictions financières « 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 » ;

Considérant que le versement, dans les conditions irrégulières précitées, de fonds aux chambres de métiers a permis à ces dernières de bénéficier d'un avantage injustifié ; qu'en application de la décision de la Commission européenne du 21 mars 2002, l'État français a dû renoncer aux concours financiers du FSE qu'il avait précédemment reçus et utilisés au bénéfice de ces dernières ; qu'il a été placé ainsi dans l'impossibilité d'utiliser lesdits fonds pour faire financer par le FSE des opérations qui pourtant eussent été éligibles si les dysfonctionnements constatés n'avaient pas empêché d'identifier les dépenses en question par rapport aux autres sources de financement ; que par conséquent le Trésor français a subi un préjudice ;

Considérant que l'infraction prévue à l'article L. 313-6 du code des juridictions financières est ainsi constituée ;

Sur la responsabilité de M. X...

Considérant qu'il appartient à un directeur d'administration centrale de s'assurer tout particulièrement du respect des règles d'utilisation des crédits mis à la disposition de son administration, quand bien même il serait sollicité par des membres du cabinet du ministre dont il relève pour s'en écarter ;

Considérant que M. X... a été directeur de l'artisanat du 16 décembre 1994 au 4 mars 1999 ; qu'il était à ce titre gestionnaire des crédits du FSE et chargé de superviser l'ensemble des opérations administratives ;

Considérant que la responsabilité de M. X... doit être recherchée en sa qualité de directeur de l'artisanat dans la mesure où, d'une part, les circulaires signées de sa main ou sous son autorité pendant la période non concernée par la prescription ou les circulaires antérieures mais non abrogées ont permis la commission des infractions détaillées ci-dessus et où, d'autre part, les témoignages et pièces recueillis indiquent qu'il décidait seul des montants des concours accordés, une fois les consultations réglementaires intervenues, étant noté que l'organisation de son service et son mode de direction faisaient de lui la seule personne susceptible de disposer d'une vision complète de son fonctionnement ;

Considérant que M. X... était, en sa qualité de directeur de l'artisanat, gestionnaire des crédits du FSE et responsable de la supervision des opérations de gestion ; que compte tenu de ses fonctions et des montants financiers en jeu, il ne pouvait pas se désintéresser de ces opérations ; qu'à ce titre, il lui appartenait de prendre connaissance des règles et conditions d'emploi des crédits du FSE et, à tout le moins, d'organiser sa direction de manière à être informé en temps utile du non respect de ces règles et conditions ;

Considérant toutefois que M. X... a fait valoir que de la fin de 1997 au premier semestre 1999, il a consacré la quasi-totalité de son temps à la mise en place la fusion de la direction du commerce intérieur et de la direction de l'artisanat, demandée par la ministre, et que la gestion des crédits FSE n'était pas une question véritablement prioritaire ; que ceci peut être retenu comme une circonstance atténuante ;

Considérant également que le consensus politique sur le maintien du niveau de l'effort financier consacré à l'artisanat, dans un contexte de baisse des crédits de l'État consacrés à l'artisanat, peut contribuer à expliquer l'utilisation de fonds du FSE pour d'autres objets que ceux fixés par la réglementation communautaire ;

Considérant, enfin, qu'il pourra être retenu à la décharge de M. X... le fait que le contrôleur financier ait visé sans observation tant les circulaires précitées que les pièces de dépenses, sans jamais exiger la production des justifications prévues par les règlements communautaires, ni avertir les services compétents de la méconnaissance des règles communautaires ;

Sur l'amende

Considérant qu'il sera fait une juste appréciation des circonstances particulières de l'espèce en condamnant M. X... à une amende de 5000 euros ;

Sur la publication

Considérant qu'il y a lieu, en application de l'article L. 314-20 du code des juridictions financières, de publier le présent arrêt au *Journal officiel de la République française*.

ARRÊTE :

Article 1^{er} : M. Bernard X... est condamné à une amende de 5 000 €(cinq mille euros).

Article 2 : Le présent arrêt sera publié au *Journal officiel de la République française*.

Délibéré par la Cour de discipline budgétaire et financière, première section, le quatorze décembre deux mille sept, hors la présence du rapporteur, par M. Racine, président de la section des finances du Conseil d'État, vice-président de la Cour de discipline budgétaire et financière, remplaçant en application de l'article R. 311-1-IV du code des juridictions financières le président de la première section, empêché, MM. Martin et Pêcheur, conseillers d'État, MM. Capdeboscq et Vachia, conseillers maîtres à la Cour des comptes, membres de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Lu en séance publique le vingt décembre deux mille sept.

En conséquence, la République mande et ordonne à tous huissiers de justice sur ce requis de mettre ledit arrêt à exécution, aux procureurs généraux et aux procureurs de la République près les tribunaux de grande instance d'y tenir la main, à tous les commandants et officiers de la force publique de prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis.

En foi de quoi le présent arrêt a été signé par le président et la greffière.

Le Président,

La greffière,

Pierre-François RACINE

Maryse LE GALL