

REPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS,

LA COUR DE DISCIPLINE BUDGETAIRE ET FINANCIERE,
siégeant à la Cour des comptes en audience non publique, a rendu l'arrêt suivant :

LA COUR,

Vu le titre Ier du livre III du code des juridictions financières,
relatif à la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu les lettres du 23 novembre 1993 et du 27 septembre 1994 du
président de la deuxième chambre de la Cour des comptes transmises au
Procureur général près la Cour des comptes, ministère public près la Cour de
discipline budgétaire et financière, en application de l'article L.314-1 du code
des juridictions financières ;

Vu les réquisitoires en dates respectivement du 10 janvier et du
7 octobre 1994 par lesquels Mme le Procureur général a saisi la Cour, en
application de l'article L.314-3 du même code, de faits relatifs aux marchés
du service des immeubles et des affaires générales du ministère des Affaires
étrangères ;

Vu les décisions du Président de la Cour de discipline budgétaire et
financière en date du 3 février 1994 et du 14 octobre 1994 désignant
M. Join-Lambert, conseiller maître à la Cour des comptes comme rapporteur
des deux affaires ;

Vu les lettres recommandées adressées par Madame le Procureur
général, pour la première affaire, le 21 mars 1994, à MM. Bernard X...,
ancien directeur du personnel et des affaires générales du ministère des
Affaires étrangères, Thierry Y..., ancien chef du service des immeubles et des
affaires générales (SIAG), Dominique Z..., ancien sous-directeur chargé des
investissements immobiliers, Jean-Marie A..., ancien chef de la division des

conférences internationales, Loïc B..., ancien secrétaire général du Sommet des pays industrialisés, ainsi que Alain C..., ancien coordinateur de ce sommet ; et pour la seconde, le 28 novembre 1994, à MM. Thierry Y... et à Michel D... son adjoint, ancien sous-directeur des moyens des services du SIAG ; ensemble les accusés de réception de ces lettres ;

Vu la décision du 24 mai 1996 par laquelle Mme le Procureur général a fait connaître au président de la Cour de discipline budgétaire et financière qu'elle estimait qu'il y avait lieu de poursuivre la procédure pour les deux affaires ;

Vu les lettres adressées le 26 juin 1996 par le président de la Cour au ministre des affaires étrangères et au ministre de l'économie et des finances en application de l'article L.314-5 du code des juridictions financières ;

Vu les avis émis le 16 octobre 1996 par le ministre délégué au Budget et le 7 novembre 1996 par le ministre des Affaires étrangères ;

Vu la décision du 23 janvier 1997 renvoyant devant la Cour, en application de l'article L.314-6 du code des juridictions financières, MM. Y... et Z..., disant qu'il n'y avait lieu de renvoyer MM. X..., B..., C... et A... et constatant que l'action publique à l'encontre de M. D..., décédé, est éteinte ;

Vu l'avis émis par la commission administrative paritaire compétente à l'égard du corps des ingénieurs des ponts et chaussées le 28 mars 1997 ;

Vu les lettres du 29 mai 1997 par lesquelles le secrétaire général de la Cour de discipline budgétaire et financière a avisé MM. Y... et Z... qu'ils pouvaient prendre connaissance du dossier dans un délai de quinze jours ; ensemble les accusés de réception de ces lettres ;

Vu les lettres recommandées du 5 septembre 1997 par lesquelles Mme le Procureur général a cité MM. Y... et Z... à comparaître devant la Cour, leur précisant qu'en l'absence de demande contraire de leur part, l'audience de la Cour n'aurait pas de caractère public ; ensemble les accusés de réception de ces lettres ;

Vu les mémoires en défense transmis au greffe de la Cour le 11 juillet 1997 par M. Z... et le 28 juillet par M. Y... ;

Vu l'ensemble des pièces qui figurent au dossier, notamment les procès-verbaux d'audition de MM. Y... et Z..., les procès-verbaux de témoignage de MM. Philippe E..., contrôleur financier, et Serge F..., ancien secrétaire général du ministère des Affaires étrangères et le rapport d'instruction de M. Join-Lambert ;

Après avoir entendu à l'audience du 14 janvier 1998 :

- M. Join-Lambert en son rapport ;

- M. Philippe E..., contrôleur financier, cité par M. Z..., MM. Marc G..., administrateur civil, Bernard X..., ministre plénipotentiaire, Sylvain H..., attaché principal d'administration centrale, et I..., ministre plénipotentiaire en retraite, cités par M. Y..., en leurs témoignages;

- Mme le Procureur général en ses conclusions et réquisitions ;

- en leurs explications et observations MM. Y... et Z..., les intéressés ayant eu la parole en dernier ;

SUR LA COMPETENCE DE LA COUR

1. Considérant que les personnes renvoyées devant la Cour, qui sont fonctionnaires de l'Etat, sont en application de l'article L.312-1-I du code des juridictions financières justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière ;

SUR LA REGULARITE DE LA PROCEDURE

2. Considérant que M. Y... a fait valoir que dans les procédures de la Cour des comptes antérieures au déferé des faits à la Cour de discipline budgétaire et financière, son droit à une contradiction équitable n'aurait pas été respecté ; que la Cour de discipline budgétaire et financière n'est cependant pas compétente pour apprécier la régularité des procédures devant la Cour des comptes ; qu'il n'est au demeurant pas contesté que le droit des parties à une contradiction équitable a été assuré dans la procédure devant la Cour de discipline budgétaire et financière ;

3. Considérant que M. Y... a fait valoir que, pendant la période d'instruction devant la Cour de discipline budgétaire et financière, le refus implicite d'étendre, à sa demande, la saisine de la Cour au delà des faits ou des personnes qui avaient fait l'objet des réquisitoires initiaux, aurait empêché la comparaison avec d'autres services des affaires étrangères dont la gestion serait, selon lui, plus contestable que celle du SIAG, et que ce refus aurait en outre empêché la prise en considération des redressements intervenus sous sa

gestion dans les pratiques critiquées ; qu'ainsi la Cour de discipline budgétaire et financière aurait été privée de la possibilité d'apprécier les responsabilités de M. Y... avec l'équité et l'exhaustivité nécessaires, dès lors que la Cour des comptes, dans son rapport public, et le ministère des affaires étrangères, dans des communiqués, s'étaient exprimés sur ces sujets ; que cependant l'article L.314-1 du code des juridictions financières définit limitativement la liste des personnes qui ont seules qualité pour saisir la Cour par l'organe du ministère public ; que la Cour a été informée tant par les pièces du dossier que par les mémoires en défense de MM. Y... et Z... des circonstances dans lesquelles s'étaient produits les faits dont elle a été saisie en application de l'article L. 314-1 précité, et qu'elle a été en mesure de les prendre en compte pour apprécier la responsabilité des personnes mises en cause ; que le droit des parties à une contradiction équitable a effectivement été assuré ;

4. Considérant que M. Y... a invoqué la violation de l'article L.314-8 du code des juridictions financières qui prévoit l'avis de la commission administrative paritaire ou de la formation qui en tient lieu ; qu'il résulte cependant de l'instruction qu'il n'existait au ministère des Affaires étrangères, pour les ministres plénipotentiaires, ni commission administrative paritaire compétente, ni aucune formation en tenant lieu ; qu'en l'absence de réponse, la Cour de discipline budgétaire et financière peut statuer valablement en application des dispositions de l'article L.314-8 ;

SUR LES IRREGULARITES COMMISES ET LES RESPONSABILITES

A) Marchés de régularisation de la sous-direction des moyens des services

5. Considérant en premier lieu qu'il résulte de l'instruction que plusieurs marchés de fournitures destinées tant à l'administration centrale qu'à des services diplomatiques et consulaires ont été passés après un début d'exécution, voire après l'exécution totale des prestations, en infraction avec l'article 39 du code des marchés publics, et qu'ils n'ont pu être visés par le contrôleur financier du ministère que pour régularisation ; qu'il en va ainsi du marché de clientèle conclu avec les Papeteries Bellegarde pour couvrir les besoins en papier de l'atelier de reprographie du ministère en 1991 (montant estimé à 0,8 million de francs), du marché de clientèle conclu avec la société Paritherm pour l'entretien en 1991 des installations de climatisation et de chauffage (1,3 million de francs) , des marchés de clientèle conclus avec la société Amica pour l'entretien, en 1991 puis en 1992, des réseaux électriques de l'administration centrale (6 millions de francs sur deux ans), des sept marchés de clientèle conclus avec la société Saga Entreprise pour l'entretien en 1991 des installations de chauffage et de climatisation de divers postes diplomatiques (7 millions de francs au total) , du marché de clientèle conclu

avec la société Euronétec pour le nettoyage des locaux du ministère à Paris (14,5 millions de francs sur trois ans), du marché conclu avec la société Sécuritas pour la surveillance des bâtiments du ministère à Nantes (2,4 millions de francs) ;

6. Considérant en second lieu que le marché avec les Papeteries Bellegarde précité a été passé sans appel à la concurrence, sur le fondement de l'article 103 du code des marchés publics qui se réfère aux cas d'"urgence impérieuse motivée par des circonstances imprévisibles", ce qui ne correspondait pas aux circonstances de l'espèce ;

7. Considérant en troisième lieu que les marchés Saga ont été passés sans appel à la concurrence, sur le fondement de l'article 104-2° du code des marchés publics qui vise le cas où les prestations ne peuvent être confiées qu'à une entreprise déterminée "à cause de nécessités techniques, d'investissements préalables importants, d'installations spéciales ou de savoir-faire" ; que ces marchés ont été signés après avis défavorable de la commission spécialisée des marchés, qui estimait que les conditions posées par l'article 104-2° n'étaient pas réunies, et que M. Y... y a passé outre, en application de l'article 218 du code des marchés publics, en dépit du fait que la commission des marchés avait critiqué l'absence d'appel à la concurrence ; que M. Y... a cependant reconnu que la société Saga n'était pas la seule capable d'assurer les prestations qui lui étaient confiées et que le recours ultérieur à d'autres prestataires a entraîné une économie de plusieurs millions de francs en année pleine ;

8. Considérant que des violations au code des marchés sont donc établies pour les faits précités et qu'elles constituent des infractions aux règles d'exécution des dépenses de l'Etat ; qu'elles tombent sous le coup des dispositions de l'article L 313-4 du code des juridictions financières;

9. Considérant que la responsabilité de M. Y..., qui a signé les marchés cités ci-dessus, se trouve engagée dans les irrégularités commises ; qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que M. Y... ait pris de sa propre initiative les mesures pour redresser rapidement les pratiques en cause ;

10. Considérant toutefois que constituent des circonstances atténuantes l'insuffisance des effectifs du SIAG, ainsi que, dans le cas de certains marchés passés sans appel à la concurrence, l'ancienneté des pratiques en cause ;

B) Marchés de régularisation de la sous-direction des investissements immobiliers

11. Considérant que des marchés de travaux de maîtrise d'oeuvre ou d'étude ont été passés après un début d'exécution ou une exécution totale des prestations, en violation de l'article 39 du code des marchés publics déjà mentionné ; qu'il en va ainsi du marché de maîtrise d'oeuvre passé avec le cabinet Berthet-Pochy et la Sincoba, notifié le 25 juin 1990 pour un montant de 467 271 F TTC, alors que les prestations qui concernaient la surélévation d'un bâtiment du quai d'Orsay en vue d'y installer la cellule de crise et d'urgence du ministère avaient été exécutées ; qu'il en va de même du marché d'étude, conclu le 16 mai 1990 avec un groupement de maîtres d'oeuvre représenté par M. J... pour un montant de 979 707 F TTC, pour la maîtrise d'oeuvre d'un restaurant administratif installé sous l'esplanade des Invalides à la suite des mises en demeure des commissions de sécurité relatives au site précédent ;

12. Considérant que les infractions au code des marchés sont constituées et qu'elles tombent sous le coup des dispositions de l'article L 313-4 ; qu'il résulte toutefois de l'instruction que l'urgence afférente à la réalisation de ces travaux est de nature à exonérer M. Y... de toute responsabilité à raison des faits mentionnés ci-dessus ;

C) Personnels payés par des entreprises titulaires de marchés de la sous-direction des investissements immobiliers

13. Considérant que cinq entreprises titulaires de marchés de travaux ou de grosses réparations financés sur les crédits du chapitre 57-10 du ministère des affaires étrangères, les bureaux d'études techniques Sincoba et Etrema et les entreprises Glauser, SPVE et Interprise, ont mis temporairement à la disposition de la sous-direction des investissements immobiliers certains agents, afin d'effectuer des tâches administratives incombant à l'Etat ; que les montants des marchés passés par ces sociétés avec le ministère pour des travaux effectués dans plusieurs bâtiments diplomatiques ou consulaires en ont été majorés ; que ces agents ont été rémunérés soit directement par les entreprises précitées, soit par celles-ci sur des contrats passés avec des sociétés d'intérim ; qu'ont ainsi été mises à la disposition de la sous-direction : deux secrétaires, de mars ou juin 1991 à mars 1993, pour une dépense totale de 944 387 F, prise en charge successivement par les bureaux d'études Etrema pour 432 170 F et Sincoba pour 512 217 F ; une troisième secrétaire, de juin 1992 à septembre 1993, pour une dépense de 94 790 F, prise en charge par la société Interprise ; une quatrième secrétaire, d'avril 1992 à mars 1993, pour une dépense de 95 000 F, prise en charge par la société SPVE ; une cinquième secrétaire, de septembre 1991 à janvier 1993, pour une dépense de 306 016 F, prise en charge successivement par les

sociétés SPVE pour 96 040 F et Glauser pour 209 976 F ; que, si l'entreprise Etrema a majoré ses prix d'un montant inférieur aux rémunérations qu'elle a versées, les autres entreprises ont appliqué en sus du coût des rémunérations un pourcentage pour frais généraux allant de 2 à 30 % ;

14. Considérant que ces faits constituent des infractions caractérisées aux règles d'emploi et de rémunération des agents publics et au code des marchés publics ; qu'en effet, les agents mentionnés sont venus renforcer la sous-direction dans l'exécution de ses tâches courantes et non accomplir une quelconque prestation de services ; que les marchés et lettres de commandes concernés ne font pas mention de l'emploi de ces agents, mais que les prix des travaux ont été majorés pour couvrir les charges correspondantes ; que des dépenses de personnel ont ainsi été réglées sur des crédits d'investissement du titre V du budget ; que cette altération du contenu des pièces de la dépense empêchait l'exercice du contrôle financier ;

15. Considérant que ces faits constituent des infractions aux règles d'engagement et d'exécution des dépenses de l'Etat et tombent sous le coup des sanctions prévues aux articles L.313-1 et L.313-4 du code des juridictions financières ;

16. Considérant cependant que l'instruction n'a pas fait apparaître que les majorations pour frais généraux appliquées par les entreprises dans une comptabilité parallèle et incorporées dans les prix des marchés aient entraîné pour celles-ci un avantage injustifié, ni qu'une forme de préférence ait joué en leur faveur dans d'autres appels d'offres ;

17. Considérant que l'insuffisance des effectifs de la sous-direction, pour laquelle un renfort de personnels techniciens avait en particulier été demandé, notamment en juin 1991, constitue une circonstance atténuante ;

18. Considérant qu'il résulte de l'instruction que la décision de recourir à ces pratiques irrégulières a été prise, sur la proposition de M. Z..., par M. Y... ; que l'irrégularité a été commise par M. Y..., qui a signé les marchés et qui déclare d'ailleurs assumer sa responsabilité ;

19. Considérant que les faits incriminés qui se sont produits ou poursuivis postérieurement au 23 novembre 1988 (points A et C) et au 27 septembre 1989 (point B) ne sont pas couverts par la prescription édictée par l'article L.314-2 ;

20. Considérant qu'il sera fait une juste appréciation de l'ensemble des circonstances de l'affaire en condamnant M. Y... à une amende de 5 000 F et en relaxant M. Z... des fins de la poursuite ;

21. Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de publier le présent arrêt au Journal officiel de la République française ;

A R R E T E :

Article 1er : M. Thierry Y... est condamné à une amende de cinq mille francs (5.000 F).

Article 2 : M. Dominique Z... est relaxé des fins de la poursuite.

Article 3 : Le présent arrêt sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait et jugé en la Cour de discipline budgétaire et financière les quatorze et seize janvier mil neuf cent quatre-vingt-dix-huit.

Présents : M. Joxe, Premier président de la Cour des comptes, président ; M. Massot, Président de la section des finances du Conseil d'Etat, vice-président ; MM. Galmot et Fouquet, conseillers d'Etat, MM. Gastinel et Capdeboscq, conseillers maîtres à la Cour des comptes, membres de la Cour de discipline budgétaire et financière ; M. Join-Lambert, conseiller maître à la Cour des comptes, rapporteur.

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 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 de la Cour et le Greffier.

Le Président,

Le Greffier,