

Cour de discipline budgétaire et financière

1^{ère} section

Arrêt du 11 juillet 2007, Ministère de la défense, Service interarmées de liquidation des transports (SILT)

N° 157-523

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 du 2 août 2001, enregistrée le 3 août 2001 au ministère public près la Cour, par laquelle la deuxième chambre de la Cour des comptes a déféré à la Cour de discipline budgétaire et financière des irrégularités relevées lors du contrôle de la fonction d'achats de transports du ministère de la défense ;

Vu le réquisitoire du Procureur général près la Cour des comptes, en date du 15 avril 2002, saisissant le Président de la Cour de discipline budgétaire et financière desdites irrégularités ;

Vu les décisions des 11 juin 2002 et 25 juillet 2003 du président de la Cour de discipline budgétaire et financière désignant successivement comme rapporteur M. Stéphane Israël, auditeur à la Cour des comptes, et M. Marc El Nouchi, maître des requêtes au Conseil d'État ;

Vu les lettres recommandées en date du 22 juillet 2004 par lesquelles le Procureur général a avisé MM. Pierre X..., en sa qualité d'ancien directeur du service interarmées de liquidation des transports (SILT), et Jean-Loup Y..., en sa qualité d'ancien chef de bureau "transports" du service de liquidation des transports, 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 4 juillet 2006 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 4 décembre 2006 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 11 décembre 2006 transmettant le dossier au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et au ministre de la défense en application de l'article L. 314-5 du même code, ensemble les accusés de réception de ces lettres ;

Vu l'avis du ministre de la défense en date du 15 janvier 2007 ;

Vu la lettre du 22 janvier 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 16 avril 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 M. Y... ;

Vu la lettre recommandée de la greffière de la Cour de discipline budgétaire et financière en date du 16 avril 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 27 avril 2007, citant M. X... à comparaître devant la Cour, ensemble l'accusé de réception de cette lettre ;

Vu le mémoire en défense présenté par M. X..., déposé et enregistré le 21 mai 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. El Nouchi ;

Entendu le rapporteur, M. El Nouchi, résumant son rapport écrit ;

Entendu le Procureur général en ses conclusions ;

Entendu en ses explications et observations M. X..., l'intéressé ayant eu la parole en dernier ;

Sur la compétence de la Cour

Considérant que le service interarmées de liquidation des transports (SILT) a pour mission d'assurer le contrôle des engagements, la liquidation et le mandatement des dépenses

afférentes aux armées dont l'engagement est effectué par les commissariats centralisateurs des transports ; que selon les dispositions de l'article L.111-3 du code des juridictions financières, la Cour des comptes vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques et s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'État, en l'espèce du ministère de la défense, dont relève le SILT ; que ses dirigeants relèvent, en conséquence, par application du b) du I de l'article L.312-1 du même code, de la compétence de la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Sur l'absence d'avis du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie

Considérant que l'absence de réponse du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à la demande d'avis formulée le 11 décembre 2006, dans le délai d'un mois qui lui avait été imparti, ne fait pas obstacle à la poursuite de la procédure, en application de l'article L. 314-5 du code des juridictions financières ;

Sur la prescription

Considérant qu'en vertu de l'article L. 314-2 du code des juridictions financières, la Cour ne peut être saisie après l'expiration d'un délai de cinq années révolues à compter du jour où aura été commis le fait de nature à donner lieu à l'application des sanctions prévues par les articles L. 313-1 et suivants dudit code ; qu'en l'espèce, le déféré de la deuxième chambre de la Cour des comptes a été enregistré au ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière le 3 août 2001 ; qu'ainsi la Cour est valablement saisie de tous faits postérieurs au 3 août 1996 ;

Sur les faits

Considérant qu'au sein du ministère de la défense, l'engagement des dépenses afférentes aux transports des armées, par voies terrestre, aérienne et ferrée, relève, pour chaque corps d'armée, des commissariats centralisateurs des transports, lesquels, compte tenu du nombre et de la dispersion géographique sur le territoire des bases militaires, délèguent cette mission à des « suppléants » ; qu'ainsi le Service transit de la région maritime Méditerranée (STRMM), rattaché à la base navale de Toulon, exerce les fonctions de « suppléant transport de la Marine », par délégation du commandement maritime de la région Méditerranée (CECMED) ; qu'il est chargé, à ce titre, de procéder aux expéditions de matériel pour toutes les unités de la marine nationale basées en Méditerranée ; que pour l'expédition des colis par voie routière, le STRMM recourt principalement au Service national de messageries (SERNAM), filiale de la SNCF, dans le cadre d'une convention en date du 6 décembre 1976, conclue entre le ministère de la défense et la SNCF pour l'exécution des transports ordinaires du département des armées ;

Considérant qu'en juin 1999, une enquête administrative interne au ministère de la défense a fait apparaître que les pratiques mises en place par M. Daniel Z..., chef du STRMM du 1^{er} mars 1990 à novembre 1999, pour le transport de messageries par voie routière, se traduisaient, à la fois, par une surfacturation des colis sous des formes diverses (surévaluation du poids des colis et des distances facturées, absence de groupage, recours abusif aux transports d'urgence surfacturés, double facturation du même envoi, non respect des grilles tarifaires résultant de la convention de 1976) et par le recours au SERNAM pour 87 % des transports - alors que d'autres transporteurs étaient conventionnés - et en particulier le recours systématique à deux sous-traitants du SERNAM, les sociétés TEV et TIV, à la création desquelles M. Z... avait contribué financièrement ; que la préfecture maritime a évalué le préjudice financier au détriment du budget du ministère de la défense à 27,6 MF (4,2 M €) entre 1992 et 1999 ; que l'enquête judiciaire a permis d'établir que M. Z... et les dirigeants de ces deux sociétés avaient tiré des avantages financiers personnels de la mise en œuvre d'un système de détournement de fonds publics ayant fonctionné avec les apparences de la régularité ; que M. Z... a été condamné, par jugement devenu définitif de la chambre correctionnelle du tribunal de grande instance de Toulon du 15 décembre 2005, à trois ans d'emprisonnement pour avoir à Toulon, entre 1991 et 1999, en étant secrétaire administratif du chef du STRMM, commis les infractions pénales de favoritisme, faux, complicité de faux et usage, recel et abus de biens sociaux ;

Considérant qu'en procédant au contrôle de la fonction « achats de transports » du ministère de la défense, la Cour des comptes a mis en évidence, notamment depuis 1996, l'existence de cette surfacturation quasi systématique et massive des prestations de transport, et considéré que ces faits étaient susceptibles de mettre en cause le SILT, chargé de la tutelle administrative du réseau des « suppléants transports » ; que ce service, qui dépend de la direction centrale du commissariat de l'armée de terre (DCCAT), a en effet pour mission d'assurer le suivi des engagements, la liquidation et le mandatement de la totalité des dépenses de transports du ministère de la défense ; que son directeur est ordonnateur secondaire des dépenses dont il assure la liquidation ;

Considérant que selon les instructions ministérielles du 21 janvier 1986 et du 9 mai 1988, le SILT a pour mission de contrôler l'exactitude des informations et documents qui lui sont adressés par les suppléances ; qu'aux termes de l'annexe II à l'instruction du 14 janvier 1993, son bureau « transports » assure la liquidation des titres de créances avant de les transmettre au bureau comptabilité chargé du mandatement (« section fonds ») et du suivi de l'exécution des crédits budgétaires ; qu'il lui incombe à ce titre de procéder à la vérification du bien-fondé des décomptes établis par les transporteurs par comparaison avec les bons de transport émis par les suppléants ainsi qu'à la « régularisation des transports effectués dans des conditions litigieuses » ;

Considérant toutefois que les agents du bureau « transports » du SILT se bornaient, en pratique, à recalculer le montant des factures émises par les transporteurs, essentiellement le SERNAM, à partir, d'une part des souches de cet opérateur sur lesquelles figuraient le prix et les caractéristiques physiques du transport et, d'autre part, des tarifs nationaux du SERNAM fondés sur la convention de 1976 ou des tarifs préférentiels négociés localement par les suppléants ; qu'en cas de litige, ce bureau adressait aux transporteurs une proposition de rectification appelée « détaxe » ; qu'ainsi, et alors que la liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la créance, le régime dérogatoire issu de la convention de 1976 faisait que le SILT payait d'abord le transporteur, sur la base d'une vérification sommaire de la facture, et vérifiait a posteriori la réalité des montants dus ; qu'il n'existait pas de contrôle préalable des engagements, alors que le directeur du SILT était

pourtant l'ordonnateur secondaire de ces dépenses ; que les agents du SILT n'assuraient qu'un suivi globalisé des engagements des suppléances et ne soumettaient celles de la marine, et au cas d'espèce le service de transit de Toulon, à aucune comptabilité de ses engagements ; que les agents du SILT n'étaient pas en mesure de s'assurer de la réception effective des matériels par leurs destinataires et ainsi de certifier de manière appropriée le service fait avant le mandatement de la dépense ; que les suppléances « transports » n'étaient en outre soumises à aucun véritable contrôle de gestion, alors qu'un tel contrôle aurait permis d'identifier aisément certaines des anomalies révélatrices du fonctionnement atypique du STRMM ;

Considérant que les insuffisances et les lacunes structurelles du dispositif de contrôle du SILT, qui ont rendu possibles les agissements frauduleux de M. Z... sur une longue période, découlent de carences dans l'organisation du service et d'un défaut de surveillance dans le contrôle des dépenses du service de transit de Toulon ; qu'ainsi des règles relatives à la liquidation des dépenses ont été méconnues, au sens de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ;

Sur la responsabilité de M. X...

Considérant qu'aux termes de l'article 5 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique « les ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses mentionnées au titre III ci-après. A cet effet, ils constatent les droits des organismes publics, liquident les recettes, engagent et liquident les dépenses » ; que l'article 6 du même décret dispose que « les ordonnateurs sont principaux ou secondaires (...) » ; qu'aux termes de l'article 30 du même décret « la liquidation a pour objet de vérifier la réalité de la dette et d'arrêter le montant de la dépense. Elle est faite au vu des titres établissant les droits acquis aux créanciers » ; qu'en application de l'article 7 de ce même décret du 29 décembre 1962, les ordonnateurs sont responsables des certifications qu'ils délivrent ;

Considérant qu'aux termes de l'article 4 de l'instruction n° 30 du 14 janvier 1993 fixant l'organisation et les attributions du service interarmées de liquidation des transports « le commissaire directeur du service (...) est ordonnateur secondaire des dépenses dont il assure la liquidation (...) » ; qu'aux termes de l'annexe II à cette instruction, il « adresse à la DCCAT toutes propositions tendant à améliorer le régime administratif des transports, à adapter la réglementation aux conditions nouvelles adoptées par le transporteur ou à provoquer une décision sur un cas particulier (...) il a qualité pour adresser directement aux commissaires chargés des transports et aux suppléants transports (...) toutes remarques qu'il estimerait devoir formuler en vue de la stricte application des règlements ou conventions en vigueur » ; qu'en vertu de l'article 6 de l'instruction du 9 mai 1988 n° 70101 relative à l'application de la procédure administrative automatisée de comptabilité et de suivi des dépenses de transports des armées par voie commerciale (AGATA), le SILT « donne, aux échelons régionaux et aux échelons locaux des armées et organismes non dotés de moyens informatiques de saisie, les informations et consignes nécessaires au bon fonctionnement de l'application AGATA ; il contrôle l'exécution de ces consignes et rend compte à la direction centrale du commissariat de l'armée de terre des difficultés graves rencontrées dans les domaines administratifs et techniques » ;

Considérant que M. Pierre X..., alors commissaire colonel, a été directeur du SILT du 2 septembre 1996 au 31 janvier 2001 ; qu'en sa qualité de chef de service et d'ordonnateur secondaire, responsable du contrôle de l'engagement, de la liquidation et du mandatement des dépenses de transport des suppléances, il lui appartenait de veiller à la bonne organisation des bureaux et d'effectuer des contrôles réguliers pour s'assurer de leur fonctionnement normal ;

Considérant que M. X... n'a pas pris conscience de la portée des attributions que lui conféraient les textes précités et a démontré de surcroît une capacité d'initiative très limitée ; qu'il a manqué à ses obligations alors qu'il avait été alerté par le chef du bureau « transports » et sa collaboratrice de certaines anomalies et incohérences affectant la facturation des dépenses ordonnées par le service de transit de Toulon ; qu'il avait été saisi par ailleurs d'une note du 29 octobre 1997 du chef du bureau "finances" proposant une réorganisation du système de traitement des dépenses de transport à laquelle il n'a donné aucune suite ; que ce n'est qu'en avril 1999 que M. X... a entériné, et seulement à titre expérimental et pour le seul transport aérien, la proposition, émise dès novembre 1997 par le chef du bureau « transports » de créer une section de pré-liquidation chargée d'enregistrer les factures recevables et de vérifier l'engagement des bons de transport correspondants avant leur mandatement ; qu'ainsi, informé de certaines anomalies concernant les opérations du service de transit de Toulon et saisi par ses collaborateurs de propositions qui auraient contribué à mettre fin aux graves irrégularités susmentionnées, M. X... n'a pas apporté, en sa qualité de chef de service, la vigilance et les réponses qui s'imposaient ; que ces manquements dans l'exercice de ses fonctions ont pu contribuer à la commission sur une longue durée des graves malversations commises par M. Z... ;

Considérant en outre qu'il résulte des éléments du dossier que le commissaire X... n'a pas transmis de note à la DCCAT pour dénoncer à sa hiérarchie les anomalies détectées par ses subordonnés, ni adressé de remarques particulières à M. Z... ; que postérieurement à la découverte des agissements commis par ce dernier, M. X... a semblé ignorer les dysfonctionnements en cause et n'a prescrit aucune mesure particulière au STRMM ; que le compte rendu des visites qu'il a effectuées à Toulon les 10 avril et 20 juin 2000 ne fait d'ailleurs état d'aucune mesure de réforme du fonctionnement du STRMM ;

Considérant que si les insuffisances et les lacunes structurelles du dispositif de contrôle du SILT, qui traduisent des carences dans l'organisation du service, ont rendu possibles les agissements frauduleux de M. Z... sur une longue période, M. X... a fait personnellement preuve d'un manque de vigilance et d'un défaut de surveillance dans le contrôle des dépenses du service de transit de Toulon et d'une méconnaissance des règles relatives à la liquidation des dépenses ; que ces manquements tombent donc sous le coup de l'infraction prévue par l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ;

Considérant que la responsabilité de M. X... est engagée pour l'ensemble de ces faits ;

Considérant toutefois que les agissements de M. Z..., pénalement sanctionnés, ont également été rendus possibles par l'absence quasi totale de contrôle du commandement maritime de Toulon, dont il dépendait hiérarchiquement, sur ses actes, alors qu'en vertu de l'instruction du 10 avril 1998, cette autorité de tutelle aurait dû contrôler l'opportunité de certaines dépenses de transport et s'interroger sur les raisons du recours quasi exclusif à deux filiales du SERNAM sans aucune mise en concurrence ; qu'il n'existait à la date des faits aucune coordination organisée entre cette autorité et le SILT, de sorte que si ce dernier pouvait certes détecter des anomalies, il pouvait difficilement en inférer un système organisé de fraude au détriment des finances publiques ; que le SILT a également pâti d'un défaut de

contrôle de son autorité hiérarchique, la DCCAT, dont les inspections ne portaient que sur l'organisation interne et les moyens de fonctionnement du SILT, et non pas sur la façon dont ce service s'acquittait de sa mission de contrôle et sur les difficultés qu'il pouvait rencontrer ; qu'enfin, l'activité de contrôle du SILT, qui s'exerçait sur 650 suppléances, a été, sur la période considérée, pour bonne part absorbée par le transport aérien alors que les dépenses relatives à la convention de 1976 étaient relativement modestes ; que l'ensemble de ces circonstances doivent être prises en compte dans l'appréciation de la gravité de la sanction à retenir à l'encontre de M. X... ;

Sur le montant de l'amende

Considérant qu'il sera fait une juste appréciation des circonstances particulières de l'espèce en infligeant une amende de deux mille cinq cents euros à M. X... ;

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. Pierre X... est condamné à une amende de 2.500 € (deux mille cinq cents 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 huit juin deux mille sept, par M. Séguin, Premier président de la Cour des comptes, président ; MM. Martin, Loloum 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 onze juillet deux mil 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,

Philippe SÉGUIN

Maryse LE GALL