



# COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

*Rapport au  
Président de la République*



Sommaire

L'article L. 316-1 du code des juridictions financières dispose que la Cour présente chaque année au Président de la République un rapport qui est annexé au rapport public de la Cour des comptes et publié au *Journal officiel* de la République française.

Le présent rapport traite de l'activité de la Cour de discipline budgétaire et financière au cours de l'année 2003.

## I – Rappel des compétences de la Cour de discipline budgétaire et financière

Instituée par la loi du 25 septembre 1948 plusieurs fois modifiée avant la codification de 1995, la Cour de discipline budgétaire et financière sanctionne la méconnaissance ou la violation des règles relatives à l'exécution des recettes ou des dépenses de la collectivité publique (État ou collectivité locale) ou de l'organisme public considéré (articles L. 313-1 à L. 313-4) ainsi que l'octroi d'avantages injustifiés à autrui entraînant un préjudice pour l'organisme ou le Trésor public (article L. 313-6) et l'omission volontaire des déclarations à fournir par l'organisme employeur aux administrations fiscales (article L. 313-5).

La loi du 25 novembre 1995 a en outre introduit un nouvel article L. 313-7-1 faisant de la faute grave de gestion des responsables d'entreprises publiques une infraction spécifique.

Depuis la loi du 16 juillet 1980, la Cour peut également intervenir à un double titre en cas d'inexécution des décisions de justice :

- d'une part, elle peut être conduite à sanctionner toute personne dont les agissements auront entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé d'une mission de service public à une astreinte, en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice (article L. 313-7 du code des juridictions financières).
- d'autre part, elle peut être saisie par toute personne éprouvant des difficultés pour obtenir d'une personne morale de droit public l'exécution d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée la condamnant au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même (article L. 313-12 du code des juridictions financières).

Dans le premier cas, les juridictions compétentes adressent au ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière leurs jugements de condamnation à l'astreinte et le procureur général apprécie l'opportunité d'engager des poursuites eu égard à l'importance de l'astreinte et aux circonstances de l'espèce.

Dans le second cas, le ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière prend contact avec la personne morale concernée afin d'obtenir au plus tôt l'exécution de la décision de justice. Le plus souvent, cette démarche est couronnée de succès, ce qui se traduit par le classement de l'affaire, le créancier à l'origine de la saisine ayant obtenu satisfaction. Si l'action amiable échoue ou si la gravité des faits le justifie, le procureur général prend un réquisitoire afin de saisir la Cour de discipline budgétaire et financière.

Les ordonnateurs élus locaux, agissant dans le cadre de leurs fonctions sont, depuis 1993, justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière s'ils commettent les infractions définies aux articles L. 313-7 et L. 313-12.

L'activité de la Cour doit donc être appréciée à la fois à la lumière des arrêts rendus par la juridiction et des décisions de classement du Procureur général relatives à des affaires déferées en application de la loi du 16 juillet 1980, qui est devenue un élément de régulation très important des relations entre les organismes publics (particulièrement les collectivités locales) et leurs créanciers en cas d'inexécution de décision de justice.

## II – Activité de la Cour

Sur les treize affaires portées devant la juridiction en 2003, deux proviennent de la Cour des comptes, une du Procureur général, une d'une chambre régionale des comptes, les neuf autres résultant de saisines par des créanciers sur le fondement de la loi du 16 juillet 1980.

Durant cette même période, quatre affaires ont été mises à l'instruction et quatre arrêts ont été rendus. Ces arrêts ont été publiés au *Journal officiel*. Treize nouveaux rapporteurs ont été nommés par décret en date du 26 juin 2003.

**Tableau présentant l'activité de la Cour de discipline budgétaire  
et financière depuis 1993**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Déférés enregistrés au Parquet	10	21	33	31	34	24	20	18	18	10	13
– dont affaires de la loi de 1980	3	8	10	4	8	4	6	13	14	3	10
Classement avant instruction (art. L. 314-3)	7	6	4	12	12	10	14	5	17	13	18
– dont affaires de la loi de 1980	3	5	3	7	6	4	4	4	15	8	13
Affaires mises à l'instruction	6	10	20	18	18	24	4	5	0	6	4
– dont affaires de la loi de 1980	0	0	1	1	2	3	0	0	0	0	0
Classement après instruction (art. L. 314-4 et L. 314-6)	8	2	2	2	5	4	21	2	7	10	6
– dont affaires de la loi de 1980	0	0	0	1	0	0	2	1	0	0	0
Décisions de renvoi	1	4	3	5	11	5 <sup>(1)</sup>	3	0	7	2	3 <sup>(2)</sup>
Arrêts rendus	5	4	3	4	7	7	4	1	3	4 <sup>(3)</sup>	4 <sup>(4)</sup>
Nombre total des affaires en cours de procédure	24	33	58	71	81	84	66 <sup>(5)</sup>	76	67	49	35 <sup>(6)</sup>
– dont affaires de la loi de 1980	2	5	12	8	10	9	9	17	15	10	7

1) y compris la décision du Conseil d'État en date du 30 octobre 1998, cassant l'arrêt rendu par la Cour le 13 octobre 1993 et renvoyant l'affaire devant elle ;

2) y compris la décision du Conseil d'État du 4 juillet 2003, cassant l'arrêt rendu par la Cour le 4 avril 2001, en tant qu'il concerne M. X ;

3) un arrêt unique pour 2 affaires ;

4) un arrêt unique pour 2 affaires ;

5) y compris l'affaire jugée le 29 septembre 1999 pour laquelle la Cour a prononcé le renvoi devant le rapporteur pour supplément d'instruction ;

6) y compris l'affaire renvoyée devant la Cour après cassation par le Conseil d'État.

Le nombre limité des affaires portées devant la Cour depuis 4 ans (3 à 7 en dehors des saisines au titre de la loi de 1980) et des affaires jugées (3 en moyenne) tient à des difficultés de fonctionnement déjà évoquées dans les rapports précédents. Ces difficultés ont été encore accrues par les conséquences qu'il convient de tirer de la décision du Conseil d'Etat en date du 4 juillet 2003 annulant l'arrêt de la Cour du 4 avril 2001. Au cas d'espèce, le Conseil d'Etat a considéré que la Cour avait siégé dans une composition irrégulière du fait que deux de ses membres, conseillers maîtres à la Cour des comptes, avaient délibéré lors de la chambre du Conseil qui avait adopté le rapport public de 1995 ayant pris parti sur la responsabilité du requérant. Cette jurisprudence implique que la composition de la Cour soit élargie afin que le principe de mixité (Conseil d'Etat/Cour des comptes) sur lequel elle repose soit préservé.

Ces difficultés ont conduit la Cour à reprendre les réflexions qu'elle avait précédemment conduites mais qui n'avaient pu aboutir et à soumettre au gouvernement un nouveau projet de réforme. L'objectif poursuivi par ce projet, qui touche à la composition et à l'organisation de la juridiction, est de tenir des audiences plus fréquentes et de juger un plus grand nombre d'affaires dans des délais plus réduits.

### III – Arrêts de la Cour

La Cour a rendu quatre arrêts ; ils ont été lus en séance publique et publiés au *Journal officiel* de la République française. Ils peuvent être consultés au greffe de la Cour.

**Dans une première affaire** (arrêt du 23 avril 2003 publié au *Journal officiel* de la République française le 23 mai 2003), la Cour a constaté que la comptabilité des engagements d'un tribunal de grande instance ne retraçait pas les commandes, ce qui interdisait de connaître le montant réel des crédits disponibles pour l'engagement ; que les dépenses étaient, dans des proportions importantes, engagées au-delà des crédits ouverts ; que, pour éviter leur rejet par l'ordonnateur pour insuffisance de crédits, des factures étaient laissées impayées en fin d'année, leur présentation à l'ordonnateur étant reportée sur l'exercice ultérieur ; qu'enfin des achats sur facture avaient été effectués au-delà du seuil de passation des marchés publics et que des crédits de fonctionnement courant du tribunal avaient été utilisés pour couvrir des dépenses qui ne relevaient pas des juridictions de premier degré. La Cour a jugé que ces irrégularités ont constitué des infractions aux règles d'exécution des dépenses de l'État, sanctionnées par l'article L. 313-4 du code des juridictions financières.

La Cour a retenu la responsabilité du greffier en chef du tribunal chargé, aux termes de l'article R. 814-1 du code de l'organisation judiciaire, de la comptabilité administrative des opérations de recettes et de dépenses relatives au fonctionnement de la juridiction. Elle a toutefois reconnu des circonstances atténuantes à l'intéressé au motif que l'absence de comptabilisation des engagements juridiques était une pratique antérieure à son entrée en fonction, que l'ordonnateur des dépenses du tribunal, à savoir le préfet, et le trésorier payeur général n'avaient pas cherché pendant plusieurs années à faire respecter l'obligation de réserver des crédits pour régler les impayés des gestions antérieures, que le greffier en chef avait réduit le montant des dépassements et qu'il y avait lieu enfin de tenir compte de ses états de service.

Elle l'a condamné à une amende de 1 000 €.

**Dans une deuxième affaire** (arrêt du 13 juin 03, publié au *Journal officiel* de la République française le 2 juillet 2003), la Cour a jugé des faits qui se sont produits dans une société d'économie mixte (SEM) à laquelle un syndicat intercommunal pour la gestion d'une usine d'incinération des ordures ménagères avait délégué la maîtrise d'ouvrage de marchés de modernisation de l'usine d'incinération.

La Cour a écarté le moyen soulevé par le président de la SEM qui soutenait être renvoyé devant elle pour des faits identiques à ceux pour lesquels il avait été relaxé par le tribunal de grande instance de Paris. Elle a jugé que les infractions qui lui étaient soumises étaient distinctes ; elle a rappelé aussi qu'aux termes des dispositions de l'article L. 314-18 du code des juridictions financières les poursuites devant la Cour ne font pas obstacle à l'exercice de l'action pénale.

La Cour a constaté tout d'abord que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) déduite par la SEM au titre des investissements réalisés à l'usine d'incinération était supérieure au montant figurant dans sa comptabilité, lui-même supérieur à la TVA effectivement payée, de fausses écritures comptables ayant été passées ; ces malversations avaient permis à la secrétaire de la SEM de détourner au profit de tiers des sommes importantes. Ces détournements avaient été facilités par la mauvaise tenue de la comptabilité de la SEM pour les opérations réalisées en qualité de mandataire du syndicat intercommunal et par les défaillances du contrôle comptable et financier qu'aurait dû exercer ce syndicat.

La Cour a ensuite relevé que la SEM avait subdélégué la mission de suivi technique de l'usine d'incinération, que lui avait confiée aussi le syndicat intercommunal, à son propre directeur, dans le cadre de l'activité libérale de consultant que ce dernier exerçait parallèlement à ses fonctions à la SEM. Cette mission de suivi technique entraînait pourtant dans l'objet social de la SEM et aurait pu être assurée pour son compte par son directeur.

En outre, ni le conseil d'administration ni le commissaire aux comptes n'avaient été saisis de la convention passée par la SEM avec le directeur pour la mission de suivi technique.

Enfin, la Cour a constaté que des frais de déplacements relatifs à l'activité libérale du directeur avaient été payés indûment par la SEM au profit de celui-ci, de la secrétaire et de leurs familles.

La Cour a jugé que ces irrégularités constituaient des violations des règles d'exécution des recettes et des dépenses de l'État et de la SEM et avaient permis l'octroi d'un avantage injustifié à autrui, infractions sanctionnées par les articles L. 313-4 et L. 313-6 du code des juridictions financières.

Elle a condamné à une amende de 10 000 € le directeur de la SEM, responsable de la gestion courante de la société, qui aurait dû séparer clairement les dépenses liées à ses fonctions salariées de celles relatives à son activité libérale ou à sa vie privée et dont la négligence et le manque de surveillance à l'encontre de la secrétaire de la SEM avaient facilité les détournements de fonds opérés par celle-ci. La Cour a considéré que la confusion entre ses intérêts personnels et professionnels propres, au titre de son activité libérale, et ceux de la SEM, ainsi que l'importance des détournements de fonds étaient des circonstances aggravant sa responsabilité. Elle a cependant reconnu au directeur des circonstances atténuantes tenant au fait que la poursuite de son activité libérale était expressément mentionnée dans son contrat de travail et que sa compétence professionnelle avait permis un bon fonctionnement de l'usine d'incinération et une baisse du prix du chauffage urbain.

La Cour a par ailleurs jugé que la secrétaire de la SEM portait la responsabilité principale de la prise en charge induite par la SEM des divers frais de déplacements effectués par le directeur dans le cadre de son activité libérale, et par elle-même, le directeur ou leurs familles à titre privé. Elle portait aussi la responsabilité des détournements de fonds substantiels qui avaient déjà donné lieu à sa condamnation par le tribunal de grande instance de Paris. La Cour lui a infligé une amende de 7 000 €.

La Cour a aussi condamné le président de la SEM, également président du syndicat intercommunal, à une amende de 1 000 € pour avoir accordé une large délégation de pouvoir au directeur sans exercer son devoir de surveillance ; l'importance et le caractère répété des détournements, la sous-délégation au directeur, à titre libéral, d'une mission confiée à la société par le syndicat intercommunal, constituant des circonstances aggravant sa responsabilité. Le recours à des administrateurs délégués pour assurer auprès de la SEM les suivis technique et financier ainsi que les défaillances des experts comptables et des commissaires aux

comptes ont en revanche été considérés comme des circonstances atténuantes.

La Cour a enfin retenu la responsabilité du délégué aux affaires financières, administrateur de la SEM, pour ne pas avoir exercé les contrôles qui lui incombait et pour lesquels il percevait une indemnité. Elle a retenu à son égard les mêmes circonstances aggravantes et atténuantes que pour le président. Elle l'a condamné à une amende de 1 000 €.

**Dans une troisième affaire** (arrêt du 7 novembre 03, publié au *Journal officiel* de la République française le 6 décembre 03), la Cour a sanctionné des infractions commises au sein d'une association bénéficiant de concours financiers de l'État afin de gérer un centre d'hébergement et de réinsertion sociale, un service d'orientation et de suite et un service de contrôle judiciaire, ainsi que diverses actions destinées à la réinsertion de personnes en difficulté.

Dans cette affaire, la Cour a relevé plusieurs séries d'infractions :

De graves irrégularités affectant tous les aspects de l'organisation des services financiers avaient contribué à dissimuler la situation véritable de l'association et les conditions dans lesquelles était réalisé l'équilibre financier de ses différents services. Ces irrégularités avaient permis à l'association de présenter ses résultats à la tutelle de façon à favoriser l'ajustement de la dotation globale de fonctionnement qui lui était allouée par l'État.

Sur ce point, la Cour a considéré que les règles d'exécution des dépenses avaient été violées, infraction sanctionnée par l'article L. 313-4 du code des juridictions financières.

Le président, le directeur général, des membres du bureau et du personnel de l'association avaient assisté à l'inauguration de deux réalisations de l'association au Népal. Avaient également pris part à ce voyage des personnes étrangères à l'association auxquelles une participation forfaitaire, qui ne couvrait pas le prix des seuls billets d'avion, avait été demandée, l'association prenant à sa charge la différence, ainsi que le coût de l'hébergement et diverses autres dépenses. Le bureau de l'association avait été tenu informé du déplacement de ces personnes étrangères à l'association, mais n'avait pris aucune décision de prise en charge par l'association des dépenses y afférentes.

La Cour a considéré que ces faits avaient constitué à la fois une infraction aux règles d'engagement et d'exécution des dépenses de l'association et l'octroi d'avantages injustifiés, tombant sous le coup des articles L. 313-3, L. 313-4 et L. 313-6 du code des juridictions financières.

Un infirmier de secteur psychiatrique avait été mis par un centre hospitalier spécialisé à la disposition de l'association, dont il était devenu le directeur des missions internationales. Un avenant à son contrat

de travail, conclu directement entre l'association et l'intéressé, l'avait promu adjoint de direction et lui avait attribué une indemnité mensuelle forfaitaire de logement. Les autorités de tutelle avaient demandé à l'association le détail des frais et sujétions qui auraient pu justifier une indemnisation non prévue par le statut de l'infirmier. L'association n'avait pas répondu à cette demande.

La Cour a jugé que l'association, en continuant à verser à l'intéressé l'indemnité en cause, avait enfreint les règles d'engagement et d'exécution de ses dépenses et procuré un avantage injustifié à autrui, infractions sanctionnées par les articles L. 313-3, L. 313-4 et L. 313-6 du code des juridictions financières.

L'association avait conclu avec le ministère des affaires étrangères, deux conventions afin d'assurer l'encadrement à l'étranger de «chantiers de réentraînement à l'effort» pour des jeunes en difficulté dont elle avait la charge. Le dispositif était largement surdimensionné. L'association a, de ce fait, affecté les personnes mises à sa disposition à des chantiers qui n'avaient pas le caractère humanitaire prévu par les conventions. Elle n'a pas non plus placé le montant non utilisé de la subvention sur un compte du Trésor public comme elle était tenue de le faire.

La Cour a jugé que l'association, en ne respectant pas ces différentes obligations, avait enfreint les règles d'exécution des dépenses de l'État, infraction sanctionnée par l'article L. 313-4 du code des juridictions financières.

Enfin, diverses dépenses personnelles du directeur général telles que taxe d'habitation, contraventions au code de la route, communications téléphoniques, avaient été prises en charge par l'association sans que cela eût été prévu par son contrat de travail. Le directeur général avait par la suite remboursé une partie de ces dépenses.

La Cour a considéré que l'association avait indûment supporté des charges qui ne lui incombait pas et que l'infraction visée par les dispositions de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières était constituée.

La Cour a retenu la responsabilité du directeur général. Elle lui a toutefois reconnu des circonstances atténuantes pour ce qui est de la tenue de la comptabilité, le contrôle des autorités de tutelle s'étant, dans un premier temps, limité à certains éléments de la dotation globale de fonctionnement, ainsi que pour l'application des conventions signées avec le ministère des Affaires étrangères, l'ambassade de France dans le pays concerné ayant donné son accord à l'affectation des personnes à d'autres chantiers que ceux prévus. Elle lui a infligé une amende de 2 500 €.

La Cour a en revanche relaxé le président de l'association en considérant que, si la présidence d'une association, même à titre bénévole, comporte

un devoir de surveillance, notamment en matière budgétaire et financière, le président, tout comme le bureau sans lequel il ne prenait pas de décision, avait été imparfaitement informé par le directeur général. Elle a constaté que, conscient des désordres existant dans la tenue de la comptabilité, l'intéressé n'était pas resté inactif. Elle a en outre estimé qu'il avait probablement ignoré la prise en charge partielle des frais afférents au voyage à l'étranger de personnes étrangères à l'association, qu'il ne paraissait pas avoir été informé du non respect des conventions signées avec le ministère des Affaires étrangères et qu'il n'avait eu qu'une connaissance partielle du règlement de dépenses personnelles du directeur général.

**Dans une quatrième affaire** (arrêt du 16 décembre 03, publication au *Journal officiel* de la République française en cours) la Cour a sanctionné le versement de deux subventions d'études par un directeur d'administration centrale à un établissement public national pour financer des dépenses en partie étrangères à l'objet de l'établissement et régler des frais de déplacements, de réception ou de restauration dudit directeur. Ces versements avaient continué lorsque ce directeur avait été affecté ultérieurement à l'établissement en question. Enfin, le reliquat de l'une des subventions avait été transféré à un second établissement public national dont, entre temps, l'intéressé avait pris la présidence.

La Cour a jugé que le montage par lequel ce directeur d'administration centrale avait gardé la libre disposition de subventions versées à un établissement public, support utilisé pour financer des dépenses étrangères à l'objet des subventions et sans lien avec les activités de l'établissement, constituait une infraction à l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ; que le paiement de certaines des dépenses, sans visa préalable du contrôleur financier, violait les dispositions de l'article L. 313-1 du code précité ; qu'enfin le transfert du reliquat de la subvention, décidé par les présidents des deux établissements concernés qui n'étaient pas compétents pour le faire, contrevenait à l'article L. 313-4 du même code.

Le directeur d'administration centrale, concepteur et principal bénéficiaire du montage irrégulier, a été condamné à une amende de 3 000 €. Son successeur, qui avait maintenu et utilisé à son tour le système a été condamné à une amende de 1 500 €, sa bonne foi ayant été considérée comme une circonstance atténuante. Le président de l'établissement public qui avait permis le fonctionnement du montage irrégulier a été condamné à une amende de 1 000 €, la préexistence de la décision de mise en place du dispositif à son entrée en fonctions étant considérée comme une circonstance atténuante. Enfin, la Cour a relaxé le secrétaire général de l'établissement public qui, bien qu'ayant visé en l'absence

d'ordre écrit du président les pièces de dépenses irrégulières, avait pu, compte tenu de sa situation hiérarchique, ne pas se sentir en mesure de s'opposer au dispositif.

## IV – Décisions de classement

Du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2003, vingt-quatre affaires ont été classées par le procureur général.

Dix-huit de ces décisions de classement ont été prises avant instruction sur la base de l'article L. 314-3 du code des juridictions financières. Treize d'entre elles concernaient des affaires déferées en application de la loi du 16 juillet 1980, classées, pour la plupart d'entre elles, après que l'exécution de la décision de justice eut été obtenue par le procureur général, et dans les autres cas pour irrecevabilité.

Six classements ont été décidés sur la base de l'article L. 314-4 du code des juridictions financières, après dépôt du rapport d'instruction. Dans ces dossiers, l'instruction a révélé soit que les infractions n'étaient pas aisément imputables à des personnes déterminées, soit qu'elles avaient été commises dans un contexte qui rendait improbable la condamnation des personnes mises en cause au regard de la jurisprudence de la Cour.



Le présent rapport a été délibéré à la Cour le 5 décembre 2003.

Ont délibéré : M. Logerot, Premier Président de la Cour des comptes, président de la Cour de discipline budgétaire et financière ; M. Fouquet, président de la section des finances du Conseil d'État, vice-président ; M. Martin, conseiller d'État et M. Lefoulon, conseiller maître à la Cour des comptes.

Était présente et a participé aux débats : Mme Gisserot, procureur général de la République, assistée de M. Bertucci, premier avocat général.

François LOGEROT