



COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

*Rapport au Président
de la République*

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 2004.

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 (Etat 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. En outre, ils le sont également lorsqu'ils ont engagé leur responsabilité propre à l'occasion d'un ordre de réquisition et enfreint les dispositions de l'article L. 313-6.

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, lesquelles témoignent de l'efficacité de la juridiction qui réussit, dans la plupart des cas, à faire exécuter des décisions de justice sans condamnation.

II – Activité de la Cour

Sur les dix-huit affaires portées devant la juridiction en 2004, cinq proviennent de la Cour des comptes, une d'une chambre régionale des comptes, les douze 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.

Dix nouveaux rapporteurs ont été nommés par décret en date du 19 août 2004.

**Tableau présentant l'activité de la Cour de discipline budgétaire
et financière depuis 1994**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Déférés enregistrés au Parquet	21	33	31	34	24	20	18	18	10	13	18
– dont affaires de la loi de 1980	8	10	4	8	4	6	13	14	3	10	12
Classement avant instruction (art. L. 314-3)	6	4	12	12	10	14	5	17	13	18	12
– dont affaires de la loi de 1980	5	3	7	6	4	4	4	15	8	13	11
Affaires mises à l'instruction	10	20	18	18	24	4	5	0	6	4	4
– dont affaires de la loi de 1980	0	1	1	2	3	0	0	0	0	0	1
Classement après instruction (art. L. 314-4 et L. 314-6)	2	2	2	5	4	21	2	7	10	6	3
– dont affaires de la loi de 1980	0	0	1	0	0	2	1	0	0	0	0
Décisions de renvoi	4	3	5	11	5 ⁽¹⁾	3	0	7	2	3 ⁽²⁾	2
Arrêts rendus	4	3	4	7	7	4	1	3	4 ⁽³⁾	4 ⁽⁴⁾	4
Nombre total des affaires en cours de procédure	33	58	71	81	84	66 ⁽⁵⁾	76	67	49	35	35 ⁽⁶⁾
– dont affaires de la loi de 1980	5	12	8	10	9	9	17	15	10	8	9

1) Y compris la décision du Conseil d'Etat 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'Etat 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 transmise par arrêt de la Cour du 15 juin 2004 au Conseil d'Etat.

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 à 4 par an) tient à des difficultés de fonctionnement déjà évoquées dans les rapports précédents. La Cour a transmis au Gouvernement, au premier semestre 2004, un projet de réforme réglementaire destiné à remédier à ces difficultés par des dispositions visant à élargir la composition de la Cour et à aménager son organisation.

III – Arrêts de la Cour

La Cour a rendu quatre arrêts qui ont été lus en séance publique et peuvent être consultés au greffe de la Cour.

La première affaire (arrêt du 23 mars 2004) a été jugée après annulation et renvoi par le Conseil d'Etat, le 4 juillet 2003, d'un précédent arrêt de la Cour (du 4 avril 2001) en ce qu'il concernait le directeur d'un office public intercommunal d'HLM.

Le Conseil d'Etat avait jugé que le directeur de l'office était fondé à soutenir que l'arrêt de la Cour avait été rendu dans des conditions irrégulières, deux de ses membres, conseillers maîtres à la Cour des comptes, ayant participé au délibéré de la chambre du conseil qui avait adopté le rapport public de la Cour des comptes pour 1995 dans lequel le directeur de l'office était mis en cause explicitement en des termes qui donnaient à penser que les faits décrits étaient d'ores et déjà établis et que leur caractère répréhensible au regard des règles ou principes à appliquer était reconnu.

Dans son nouvel arrêt, dans une composition conforme à la décision du Conseil d'Etat, la Cour a jugé que la responsabilité du directeur était engagée parce que les décisions d'octroi de compléments de rémunérations, non délibérées par le conseil d'administration, avaient été préparées par ses services tout comme les mandats y afférents. En outre, la Cour a retenu qu'il avait lui-même bénéficié de plusieurs primes irrégulières. Elle l'a condamné à une amende de 1 500 €. L'arrêt n'a pas été publié au *Journal officiel* de la République française.

Dans une deuxième affaire (arrêt du 23 mars 2004), la Cour a statué, pour la première fois, sur un recours en révision prévu à l'article L. 315-3 du code des juridictions financières. Ce recours était présenté par le directeur général d'une institution de sécurité sociale, condamné à une amende de 700 € par un précédent arrêt de la Cour du 4 décembre 2002, à raison de manquements graves à son devoir de surveillance de la gestion de son subordonné, directeur général adjoint de l'institution.

Le directeur général demandait la révision de l'arrêt en se fondant sur une note rédigée par un administrateur de l'institution qui n'avait pas été produite lors de l'instruction et qui mettait en évidence le système dualiste de la chaîne de commandement de l'institution et la difficulté pratique dans laquelle il se trouvait pour contrôler l'activité de son adjoint. La Cour a constaté que ce document était connu du directeur général avant sa condamnation et considéré que les éléments invoqués ne constituaient donc ni des faits nouveaux ni des documents de nature à établir sa non responsabilité. Elle a en conséquence déclaré le recours irrecevable. L'arrêt n'a pas été publié au *Journal officiel* de la République française.

Dans une troisième affaire (arrêt du 15 juin 2004), la Cour devait juger le directeur d'un centre hospitalier spécialisé, pour des irrégularités relevées dans la gestion dudit centre.

Elle a relevé que, dans son rapport public annuel de novembre 1997, la Cour des comptes mentionnait les anomalies relevées dans la gestion du centre hospitalier et mettait explicitement en cause son directeur pour des actes qualifiés d'irréguliers.

La Cour a constaté que ce rapport public avait été adopté par la chambre du conseil de la Cour des comptes dans laquelle siégeaient notamment le premier président de la Cour des comptes, à l'époque président de chambre, ainsi que les deux conseillers maîtres participant à la formation de jugement de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Elle a considéré que ces magistrats ne pouvaient délibérer sur le fond de cette affaire sans que la composition de la formation de jugement soit entachée d'irrégularité.

La Cour a soulevé ce motif d'office et constaté que le quorum requis par l'article L. 314-13 du code des juridictions financières pour délibérer valablement ne pouvait être atteint.

Considérant que le directeur mis en cause devant elle avait droit à ce que sa cause fût entendue équitablement par un tribunal indépendant et impartial, la Cour a transmis l'affaire au Conseil d'Etat afin que celui-ci, dans le cadre de ses pouvoirs généraux de régulation de l'ordre judiciaire administratif, donne à cette transmission les suites appropriées et, le cas échéant, se prononce lui-même au fond de l'affaire.

Dans une quatrième affaire (arrêt du 15 juin 2004), un directeur d'un autre centre hospitalier était renvoyé devant la Cour pour deux motifs :

- d'une part, il lui était reproché d'avoir enfreint les règles d'exécution des dépenses de l'établissement en ayant recours, en application de l'article L. 104-2 du code des marchés publics en vigueur à l'époque, à une procédure de marché négocié pour la restructuration thermique et la gestion de l'énergie de l'établissement ;

- d’autre part, il lui était reproché d’avoir visé une facture d’acompte, sans avoir vérifié l’objet du paiement ni l’exécution de la prestation, contrairement aux dispositions de l’article 162 du même code alors en vigueur. Ce visa avait entraîné le paiement, par la société de crédit-bail à laquelle le centre hospitalier avait eu recours, d’un acompte à l’entreprise maître d’œuvre, laquelle, mise en règlement judiciaire, n’avait pas reversé cet acompte aux sociétés effectuant les travaux, contraignant ainsi le centre hospitalier à chercher d’autres fournisseurs pour terminer le chantier, ce qui avait entraîné un préjudice financier pour lui.

La Cour a considéré, en premier lieu, que le recours à un marché négocié n’était pas irrégulier au cas d’espèce du fait :

- des difficultés auxquelles le centre hospitalier était confronté ainsi que des considérations urgentes de sécurité des usagers de ce service public ;
- de la non-opposition des autorités de tutelle ;
- du fait aussi qu’il n’était pas prouvé qu’une entreprise autre que celle qui a été retenue aurait été en mesure, au moment des faits, de fournir les prestations demandées dans les conditions de rapidité et de technicité requises.

En second lieu, elle a considéré qu’en délivrant un bon à payer sur la facture, le directeur avait violé de façon caractérisée les règles d’exécution des dépenses du centre hospitalier et procuré un avantage injustifié à autrui alors que, en tant qu’ordonnateur, il était responsable des certifications qu’il délivrait, en application de l’article 7 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

Mais elle a jugé que plusieurs éléments constituaient des circonstances absolutoires de responsabilité :

- le visa de la facture n’aurait pas eu d’effet si la société de crédit-bail avait appliqué la convention qui la liait au centre hospitalier, convention qui prévoyait diverses conditions suspensives au paiement ;
- le directeur a pris diverses mesures pour demander à l’entreprise maître d’œuvre de justifier la réalisation du service quand il est apparu que le motif invoqué par elle pour obtenir la certification de la facture était inexistant ;
- la responsabilité pénale de l’entreprise a été retenue par le juge judiciaire qui a relaxé le directeur du chef de recel d’abus de bien social ;
- les efforts ultérieurs entrepris par le directeur pour mener à bien les travaux ont permis la mise en place d’une installation de cogénération dans des délais satisfaisants avec un bilan *a posteriori* positif ;

- l’encadrement juridique du recours au crédit-bail par une personne morale de droit public était particulièrement complexe au moment des faits ;
- enfin, il y avait lieu de tenir compte des états de services du directeur. L’arrêt n’a pas été publié au *Journal officiel*.

IV – Décisions de classement

Au cours de l’année 2004, quinze affaires ont été classées par le procureur général.

Douze de ces décisions ont été prises avant instruction, sur la base de l’article L. 314-3 du code des juridictions financières. Onze d’entre elles concernaient des affaires déferées en application de la loi du 16 juillet 1980. Les classements sont donc pour la plupart intervenus après que l’exécution de la décision de justice a été obtenue par le procureur général. Dans les autres cas, le classement résulte de l’irrecevabilité de la saisine.

Trois classements ont été décidés après instruction, pour deux d’entre eux sur le fondement de l’article L. 314-4 du code des juridictions financières (classement après dépôt du rapport d’instruction) et pour le dernier, sur celui de l’article L. 314-6 du même code (classement motivé après avis des ministres intéressés).

Dans ces dossiers, l’instruction a révélé soit que les infractions n’étaient pas suffisamment caractérisées, soit qu’elles 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.

Dans un cas, le classement trouve également son origine dans le décès, en cours de procédure, de l’une des personnes poursuivies.



Le présent rapport a été délibéré à la Cour le sept janvier deux mille cinq. Ont délibéré : M. Séguin, 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’Etat, vice-Président ; MM. Martin et Ménéménis, conseillers d’Etat et MM. Capdeboscq et Lefoulon, conseillers maîtres 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.

Philippe SÉGUIN