

**COUR de DISCIPLINE BUDGÉTAIRE et
FINANCIÈRE**

RAPPORT PRÉSENTÉ AU
PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

PAR LE
PRÉSIDENT DE LA COUR DE DISCIPLINE
BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

février 2009

	Pages
A – Introduction.....	1
B - Compétences de la Cour de discipline budgétaire et financière.....	1
1 - Rappel des compétences de la Cour de discipline budgétaire et financière.....	1
2 - Coopération internationale.....	3
C - Activité et performance annuelle de la Cour.....	4
1 - L'activité de la CDBF : une évolution positive.....	4
2 - Appréciation de la performance annuelle de la Cour...	10
D – La jurisprudence de la Cour de discipline budgétaire et financière en 2008.....	16
1 - Arrêt n° 160-581, CDBF 21 février 2008, Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR).....	17
2 - Arrêt n° 161-569, CDBF 25 juillet 2008, France Télécom.....	19
3 - Arrêt n° 162-606, CDBF 21 juillet 2008, Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Caen.....	23
4 - Arrêt n° 163-493-II, CDBF 5 décembre 2008, Ministère de la défense, Direction des constructions navales, Contrat de vente de sous-marins Agosta 90 au Pakistan, 2ème arrêt	24
5 - Arrêt n° 164-592, CDBF 19 décembre 2008, CROUS de Corse (Corte).....	27
E - Décisions de classement du Procureur général.....	29
1 – Vingt classements avant instruction, dont treize hors affaires d'inexécution de décisions de justice.....	29
2 – Un classement après instruction.....	33
F - Décisions du Conseil d'État, juge de cassation des arrêts de la CDBF.....	33
G - Conclusion	35

A - Introduction

L'article L. 316-1 du code des juridictions financières (CJF) dispose que la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) 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 et de la performance de la Cour au cours de l'année 2008.

Si le volume d'activité de la Cour est encore demeuré modeste en 2008 (cinq arrêts rendus), la situation à la fin de l'année 2008 révèle des améliorations encourageantes : le volume d'affaires en stock poursuit sa progression (35 affaires contre 30 un an plus tôt) ; les jugements portent majoritairement sur des affaires récentes. Ces améliorations résultent directement des réformes structurelles intervenues depuis 2005. Celles-ci ont, en 2008, permis sur de nombreux aspects d'améliorer la performance de la Cour et la mettent en situation, à compter de 2009, d'accroître durablement le nombre d'arrêts rendus annuellement.

B - Compétences de la Cour de discipline budgétaire et financière

1 - Rappel des compétences de la Cour de discipline budgétaire et financière

Instituée par la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 plusieurs fois modifiée avant sa codification, en 1995, au sein du code des juridictions financières (CJF), la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) est une juridiction administrative spécialisée, de nature répressive, chargée de sanctionner les atteintes aux règles régissant les finances publiques, commises par toute personne intervenant dans la gestion publique, principalement mais pas exclusivement les ordonnateurs.

Juridiction financière distincte de la Cour des comptes, la CDBF réprime la méconnaissance ou la violation des règles relatives à l'exécution des recettes ou des dépenses ou de gestion des biens des collectivités publiques (État ou collectivités locales) ou des organismes publics considérés (articles L. 313-1 à L. 313-4 du CJF) ainsi que l'octroi d'avantages injustifiés à autrui entraînant un préjudice pour l'organisme ou le Trésor public (article L. 313-6 du CJF) et l'omission volontaire des déclarations à fournir par l'organisme employeur aux administrations fiscales (article L. 313-5 du CJF).

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

En application de la loi du 16 juillet 1980, la Cour peut également intervenir à en cas d'inexécution de décisions de justice.

Est justiciable de la CDBF, en application de l'article L. 312-1 du CJF, toute personne appartenant au cabinet d'un membre du Gouvernement, tout fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que des groupements des collectivités territoriales, et tout représentant, administrateur ou agent des autres organismes qui sont soumis soit au contrôle de la Cour des comptes, soit au contrôle d'une chambre régionale ou territoriale des comptes. Sont également justiciables de la CDBF tous ceux qui exercent, en fait, les fonctions des personnes désignées ci-dessus. Les membres du Gouvernement ne sont pas justiciables de la Cour.

Les ordonnateurs élus locaux, y compris dans les collectivités d'Outre-mer, qui ne sont pas justiciables de la CDBF lorsqu'ils agissent dans le cadre de leurs fonctions le sont toutefois, depuis 1993 (en vertu de l'article L. 312-2 du code des juridictions financières), s'ils commettent les infractions définies aux articles L. 313-7 et L. 313-12 du code des juridictions financières en cas d'inexécution de décisions de justice. Ils le sont également, en application de ce même article L. 312-2 CJF, lorsqu'ils ont engagé leur responsabilité propre à l'occasion d'un ordre de réquisition et qu'ils ont procuré à autrui un avantage injustifié entraînant un préjudice pour le Trésor ou la collectivité intéressée (article L. 313-6 du CJF). Enfin, leur responsabilité peut être engagée devant la CDBF lorsqu'ils agissent dans le cadre d'activités qui ne constituent pas l'accessoire obligé de leurs fonctions électives, par exemple en tant que dirigeant d'une société d'économie mixte.

La CDBF peut être saisie¹ (article L. 314-1 du CJF) uniquement par les autorités suivantes, par l'intermédiaire du ministère public :

- le président de l'Assemblée nationale ;
- le président du Sénat ;
- le Premier ministre ;
- le ministre chargé des finances ;

1) Hormis le cas particulier des dispositions de la loi du 16 juillet 1980 précitées.

- les autres membres du Gouvernement pour les faits relevés à la charge des fonctionnaires et agents placés sous leur autorité ;
- la Cour des comptes ;
- les chambres régionales des comptes ;
- le Procureur général près la Cour des comptes.

Les sanctions que peut prononcer la Cour sont des amendes. Elle peut aussi décider de publier les arrêts de condamnation au *Journal officiel de la République française*.

En tant que juridiction administrative spécialisée, les arrêts de la CDBF peuvent faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'État.

* * *

En tant que gardienne des règles qui entourent l'utilisation de l'argent public et des principes de bonne gestion des biens publics, la CDBF remplit un rôle indispensable de prévention et de dissuasion à l'égard de ceux qui sont investis de pouvoirs de gestion dans l'intérêt général. Elle contribue ainsi à la diffusion d'une culture de rigueur et de bonne gestion dans la sphère publique d'autant plus indispensable que la réduction des contrôles *a priori* pesant sur les gestionnaires publics renforce la nécessité de l'existence de sanctions *a posteriori*.

2 - Coopération internationale

La CDBF participe à différentes actions de coopération internationale entre institutions supérieures de contrôle (ISC). Ces échanges mettent en lumière l'intérêt que suscite la mission de la CDBF, c'est-à-dire la capacité de sanctionner les gestionnaires publics dans le cadre d'une procédure juridictionnelle, cette capacité constituant l'une des spécificités du modèle juridictionnel d'ISC.

La CDBF a ainsi participé en 2008 à des missions de coopération conduites par des magistrats ou greffiers de Madagascar, de Tunisie et du Maroc.

Par ailleurs, le nouvel espace internet et intranet de l'Association des institutions supérieures de contrôle ayant en commun l'usage du français (AISCCUF) comporte depuis 2008 une rubrique consacrée aux sanctions juridictionnelles qui permettra la mise en commun d'informations concernant ce volet d'activité.

C - Activité et performance annuelle de la Cour

Les données concernant l'activité de la Cour en 2006 démontraient une nette reprise des déférés, une réduction des délais de traitement et une hausse significative du nombre d'arrêts rendus. L'année 2007 s'était toutefois révélée plus contrastée, le nombre d'arrêts rendus et de déférés reçus étant en retrait par rapport à l'année précédente. Simultanément, d'autres données, comme l'ancienneté du stock ou le taux de classement, montraient une tendance de fond à l'amélioration, qui s'est confirmée en 2008 tant sous l'angle des données d'activité (v. point 1 ci-dessous), que sous celui des indicateurs retraçant sa performance annuelle, mesurant ainsi si les objectifs que s'est fixés la Cour ont été ou non atteints (v. point 2 plus loin).

1 - L'activité de la CDBF : une évolution positive

Les développements qui suivent n'intègrent pas les affaires d'inexécution des décisions de justice, activité qui a sa logique propre et qui sera décrite infra dans la partie E consacrée aux classements.

L'activité de la CDBF, juridiction ayant vocation à juger des affaires revêtant un caractère exemplaire, porte sur des volumes réduits dont les variations doivent être appréciées avec prudence.

L'activité est mesurée d'une part par des indicateurs de volume (v. infra, a), et tableau n° 1) et d'autre part à travers les délais de procédure (v. plus loin b), et tableau n° 2) et n°3).

a) Les indicateurs de volume

Le nombre d'arrêts. – La CDBF a rendu 5 arrêts en 2008, ce qui, tout en demeurant modeste, correspond à un niveau relativement élevé d'activité pour la juridiction, celle-ci ayant en moyenne rendu moins de trois arrêts par an depuis sa création.

Le nombre de déférés est de 16 en 2008, ce qui confirme la tendance constatée depuis 2006 : alors que sur les cinq années précédentes (2000-2005) la moyenne annuelle des déférés était inférieure à cinq, sur les trois dernières années (2006-2008) elle a été supérieure à 14, augurant ainsi d'une activité, pour les années à venir, globalement plus importante que dans la première moitié de la décennie.

L'analyse détaillée de **l'origine des saisines** fait ressortir de façon persistante d'une part la faiblesse structurelle des déférés venant des ministres (un déferé en 2008, et trois déférés ministériels au total parmi

les 35 affaires en cours au 31 décembre 2008) et d'autre part la forte contribution des chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC), légèrement supérieure à celle de la Cour des comptes (8 déférés issus des CRTC, 7 issus de la Cour des comptes), et ce alors même que la justiciabilité des élus locaux est dans les textes actuels fortement limitée.

Enfin, le Procureur général n'a pas saisi, en 2008, la Cour de sa propre initiative – c'est-à-dire sans déferé préalable – ce qui est comparable aux pratiques enregistrées au cours des dix dernières années (2 saisines directes seulement depuis 1999).

La Cour ne peut, en conséquence, qu'inviter les autorités et les juridictions compétentes à lui déferer davantage d'irrégularités constatées dans l'exercice de leurs missions respectives.

Le nombre de classements est globalement stable d'une année sur l'autre (21 en 2008 contre 20 en 2007). Parmi ceux-ci, sept concernaient des affaires déferées à la Cour, alors que les autres classements portaient sur des affaires d'inexécution des décisions de justice, pour lesquelles il s'agit précisément de l'issue recherchée, ledit classement traduisant le fait que l'action du Parquet général a permis l'aboutissement de la demande et que celle-ci n'a par conséquent plus d'objet. Le détail de ces décisions est présenté ci-après (partie – E –).

Si l'on écarte les affaires d'inexécution des décisions de justice, il apparaît qu'en 2008 les classements sont intervenus à un stade plus précoce de la procédure que les années précédentes. Le code des juridictions financières prévoit en effet trois possibilités de classement : soit avant instruction (1^{er} stade), soit après instruction, avant la décision de poursuites (2^{ème} stade) soit enfin après réception de la réponse des ministres compétents (3^{ème} stade), la décision devant alors être motivée.

Or cette année, le nombre de classements initiaux est de 6 contre 2 en 2007 et 3 en 2006. La politique de relance de la CDBF demeure, ainsi, comme il est souhaitable, subordonnée à la réception au Parquet près la Cour de déférés relevant des faits s'inscrivant dans le champ de compétence effectif de la Cour et révélant un niveau suffisant de gravité et d'exemplarité pour justifier l'ouverture d'une instruction. Ce constat renforce l'exigence de formation qui s'attache au développement de l'activité de la juridiction, tant le soin apporté à la rédaction du déferé apparaît déterminant pour la bonne poursuite de la procédure. Les efforts engagés ces dernières années en la matière seront ainsi poursuivis et étendus aux corps d'inspection et de contrôle qui le souhaiteront, afin de favoriser l'augmentation des déférés d'origine ministérielle.

Simultanément toutefois, le nombre de classements après instruction, au deuxième stade de la procédure, diminue fortement (0 contre quatre en 2007) et demeure faible au troisième stade (un classement contre zéro en 2007). Le taux élevé de classement aux deuxième et troisième stades constaté les années précédentes correspondait en effet essentiellement à des affaires anciennes désormais quasiment toutes classées ou jugées.

Globalement, le taux de classement demeure assez élevé (70 %), à un niveau supérieur au taux moyen de classement observé depuis la création de la CDBF (66 %).

Tableau n° 1 : Affaires enregistrées, classées et jugées, taux de classement et état du stock (par an, sur 10 ans, et en total depuis la création de la CDBF, hors affaires d'inexécution de décisions de justice)

Années	nombre de déférés enregistrés dans l'année	nombre de classements avant instruction (art. L. 314-3)	nombre de classements après instruction (art. L. 314-4)	nombre de classements après avis des ministres (art. L. 314-6)	nombre de saisines directes du Procureur général	autres saisines (révision, renvoi apr. cass.)	nombre d'arrêts rendus (hors loi 80)	taux de classement ²	nombre d'affaires en stock au 31 décembre
1999	14	10	15	4	0	0	4	90,63 %	57
2000	4	1	1	0	0	0	1	100,00 %	58
2001	4	1	7	0	0	0	2 ³	57,14 %	52
2002	6	5	10	0	0	0	4	88,24 %	38
2003	3	5	6	0	1	2	4	84,62 %	26
2004	7	1	2	1	0 ⁴	1	4	66,66 %	27
2005	3	3	2	1	0	2	3	66,66 %	23
2006	16	3	4 ⁵	1	1	0	6	72,73 %	27
2007	12	2	4	0	0	0	3	60 %	30
2008	16	6	0	1	0	1	5	70%	35
total depuis 1948	492	104	118	72	25	8	164		

2) Hors affaires inexécution des décisions de justice et hors affaires résultant de la propre initiative du Procureur général. Calculé ainsi : [nombre de classements x 100] divisé par [nombre de renvois + nombre de classements]. Pour le calcul, sont pris en compte seulement les affaires classées ou renvoyées au cours de l'année en question.

3) En 2001, la CDBF a également rendu un arrêt dans une affaire d'inexécution de décisions de justice.

4) En 2004, le Procureur général avait par ailleurs saisi la Cour d'une affaire d'inexécution de décision de justice.

5) A cela s'ajoute le classement d'une affaire d'inexécution de décision de justice provenant d'une saisine directe par le Procureur général.

b) Les délais

Les données qui suivent font état des délais de jugement des affaires. Elles additionnent les durées des travaux incombant au Parquet (réquisitoire initial, décision de poursuivre et décision de renvoi), au siège (désignation d'un rapporteur, programmation de la séance publique de jugement et de la séance publique de lecture) ainsi qu'au rapporteur (instruction).

Ces délais sont donc ceux compris entre la date de l'enregistrement d'un déféré au ministère public de la CDBF (ou du réquisitoire introductif du Procureur général, en cas de saisine directe de la Cour par lui) d'une part, et la date de la lecture publique de l'arrêt d'autre part.

Par ailleurs, il n'est pas tenu compte, dans cette statistique, des arrêts rendus par la CDBF sans instruction préalable au sens strict du terme⁶, dont le traitement est systématiquement plus court et dont la prise en compte fausserait la lisibilité de ces données. La durée calculée ne reprend pas non plus les événements postérieurs à l'arrêt rendu (recours en cassation, puis renvoi éventuel devant la CDBF).

Un indicateur de délai figure également parmi les indicateurs de performance annuelle (v. plus loin, point B2).

6) Excluant les arrêts rendus sur renvoi après cassation, qui ne nécessitent pas d'instruction complémentaire, les arrêts rendus sur recours en révision, en tierce opposition ou sur autres recours atypiques (p. ex. demande en constatation d'amnistie).

**Tableau n° 2 : Durée des instances CDBF des arrêts
rendus dans l'année**

(hors affaires d'inexécution de décisions de justice et hors affaires exceptionnelles⁷, en chiffres absolus [en moyenne, en mois] et en %⁸ ; délai compris entre l'enregistrement du déféré au ministère public près la Cour⁹ et la date de lecture publique de l'arrêt)

Années	moins de 3 ans		entre 3 et 5 ans		plus de 5 ans	
	en %	en mois	en %	en mois	en %	en mois
2000	0 %	-	0 %	-	100%	68
2001	0 %	-	0 %	-	100%	75
2002	0 %	-	0 %	-	100%	73
2003	0 %	-	0 %	-	100%	80
2004	0 %	-	0 %	-	100%	86,5
2005	0 %	-	0 %	-	100%	75
2006	20%	32	40%	56,5	40%	96,5
2007	0 %	-	0 %	-	100 %	71
2008	75%	26	25%	48	0%	0

Le tableau n°2 ci-dessus met en évidence une nette diminution du délai de jugement. En 2008, les trois-quarts des affaires jugées¹⁰ l'ont été après moins de trois ans de procédure, une autre affaire jugée ayant entre trois ans et cinq ans d'ancienneté, alors qu'en 2007 toutes les affaires jugées dataient de plus de cinq ans.

Cette situation témoigne de l'aboutissement du renouvellement du stock d'affaires entrepris ces dernières années. Elle était annoncée dans le rapport annuel public 2007 par le biais des indicateurs de performance qui mettaient en évidence un rajeunissement du stock qui s'est confirmé en 2008. (v. ci-dessous, partie consacrée à la performance).

Il n'est toutefois pas certain que ce résultat puisse être maintenu dans les années qui viennent, les délais de procédure conduisant structurellement à s'approcher, voire souvent à dépasser, la durée de trois années.

7) Excluant les arrêts rendus sur renvoi après cassation, qui ne nécessitent pas d'instruction complémentaire, les arrêts rendus sur recours en révision, en tierce opposition ou sur autres recours atypiques (p. ex. demande en constatation d'amnistie).

8) Ce tableau s'inspire du rapport annuel du Conseil d'État ainsi que de l'indicateur n° 1 de l'objectif 1 du programme « *Justice judiciaire* ».

9) Ou du réquisitoire introductif en cas de saisine directe de la Cour par le Procureur général.

10) Hors arrêts rendus sur renvoi après cassation – un cas de ce type en 2008 parmi les cinq arrêts rendus

Tableau n° 3 : Détail par phase¹¹ des instances CDBF des arrêts rendus dans l'année (en nombre de jours)

	1ère phase Réquisitoire	2ème phase Instruction	3ème phase Renvoi et audience
Anvar	238	341	229
France Télécom	290	788	366
CCI Caen	35	339	252
CROUS de Corse	185	397	383

L'analyse des délais par phase de procédure (tableau n°3) met à cet égard en évidence que la maîtrise du délai d'instruction est déterminante dans la maîtrise du délai global de la procédure, même si le raccourcissement des deux autres phases peut aussi contribuer significativement à l'amélioration des délais de jugement de la Cour.

2 - Appréciation de la performance annuelle de la Cour

La CDBF présente aussi dans son rapport annuel les objectifs et indicateurs de performance dont elle s'est dotée dans le cadre des réformes concernant le budget de l'État et la mesure de la performance des services publics. Il s'agit d'indicateurs de gestion propres à la juridiction.

a) Rappel des objectifs et des indicateurs de performance annuelle retenus

Trois objectifs sont retenus pour la CDBF :

1. **Réduire les durées** des procédures (entre le déféré et la lecture de l'arrêt). Cet objectif découle directement d'un souci de bonne justice et des exigences liées au procès équitable, qui s'expriment notamment dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) retient toutefois, pour

11) La phase 1 s'étend de l'enregistrement du déféré au Parquet jusqu'à la date du réquisitoire ; la phase 2 court du réquisitoire au dépôt du rapport d'instruction ; la phase 3 comprend l'ensemble des étapes ultérieures : la décision de poursuite ; l'avis des ministres ; la décision de renvoi ; l'audience et le délibéré jusqu'à la date de lecture de l'arrêt

apprécier le caractère raisonnable du délai de jugement, non pas l'arrivée du déféré à la Cour, mais la date de la mise en cause¹².

2. **Améliorer la qualité des arrêts** : il s'agit également d'un objectif que l'on retrouve habituellement dans les juridictions ;

3. **Faire mieux connaître la jurisprudence** de la CDBF. Cet objectif est spécifique à la CDBF, qui demeure insuffisamment connue, alors que l'accomplissement de sa mission est tributaire des déferés formulés par un nombre limité d'autorités. La notoriété de la Cour et la connaissance précise des infractions qu'elle sanctionne doivent donc être développées dans les instances compétentes pour déférer des affaires.

Ces trois objectifs sont inspirés de ceux retenus par les autres juridictions, et en particulier ceux du programme « *Conseil d'État et autres juridictions administratives* », la CDBF étant bien une juridiction administrative, même si son objet est de nature répressive.

Ils sont appuyés par les **indicateurs** suivants, qui ne s'appliquent toutefois pas aux affaires relatives à l'inexécution de décisions de justice :

1. **Délai moyen de traitement des procédures CDBF**¹³ (1^{er} objectif : réduire les durées des procédures) ; ce délai est calculé comme suit : délai moyen compris entre l'enregistrement d'un déféré au Parquet général (ou une saisine directe par le Procureur général) et la date de lecture de l'arrêt ; cet indicateur ne comprend donc pas les affaires classées ; il ne retient pas davantage les affaires jugées sur renvoi après cassation et les autres affaires exceptionnelles qui ne débute pas par un déféré (recours en révision...) ; cet indicateur est proche de l'indicateur d'activité (v. supra, durées d'instance) présenté au tableau n° 2, mais s'en distingue puisque l'indicateur d'activité est descriptif, et l'indicateur de performance annuelle est « programmatique », lié à un objectif ;

Objectif fixé : moins de trente-six mois de durée de procédure

12) CEDH 26 septembre 2000, affaire Guisset c. France : le délai commence à courir à la « date à laquelle le requérant fut averti de l'ouverture d'une information à son encontre devant la Cour de discipline budgétaire et financière » (point 80 de l'arrêt). V. aussi CE 22-I-2007, Forzy, AJDA 2007, p. 697, note Biscaino ; D 2007, p. 1123, note Petit ; AJDA 2007, p. 1036, concl. Keller ; Rev. Trésor 2007, p. 725, note Lascombe et Vandendriessche.

13) Inspiré de l'indicateur de performance n° 1 de l'objectif 2 du programme « Justice judiciaire », qui s'applique aux affaires pénales.

2. Proportion d'affaires en stock depuis plus de 3 années¹⁴ (1^{er} objectif : réduire la durée des procédures) ;

Objectif fixé : aucune affaire de plus de trente-six mois en stock

3. Taux d'annulation en cassation des dix dernières années¹⁵ (2^{ème} objectif : améliorer la qualité des arrêts), calculé comme la part des décisions du Conseil d'État, rendues pendant la période considérée, sur recours en cassation contre un arrêt de la CDBF, donnant une satisfaction partielle ou totale au requérant ; il est proposé d'afficher un taux sur les dix dernières années, car les affaires sont trop rares pour justifier d'afficher un taux annuel ;

Objectif fixé : 33 % de taux de cassation des affaires ayant fait l'objet d'un pourvoi

4. Nombre de publications consacrées à la CDBF (arrêts publiés et/ou commentés¹⁶ ; articles de doctrine¹⁷) dans la presse spécialisée au cours de l'année n (3^{ème} objectif : faire mieux connaître la jurisprudence de la CDBF). Cet indicateur permet sans doute des interprétations limitées, car d'une part le nombre de publications varie mécaniquement avec le nombre d'arrêts rendus, et d'autre part, souvent, les arrêts d'une année n sont publiés et commentés seulement en n+1 ; toutefois, il s'agit ici de donner un ordre de grandeur et de déduire de l'évolution des chiffres sur plusieurs années une tendance, qui semble bien donner une information sur l'atteinte ou non de l'objectif n° 3 ;

Objectif fixé : 17 publications dans l'année

5. Nombre de personnes ayant reçu une formation sur la CDBF ou participé à une intervention sur la juridiction (3^{ème} objectif : faire mieux connaître la jurisprudence de la CDBF).

Objectif fixé : 150 personnes formées dans l'année

14) Indicateur construit sur la base de l'indicateur n° 2 de l'objectif 1 du Conseil d'État, et proche de l'indicateur n° 3 de l'objectif 1 du programme « Justice judiciaire ». Il est proposé de retenir pour la CDBF le chiffre de 3 années, durée de procédure moyenne à viser par la CDBF, qui ne maîtrise pas totalement ses moyens humains.

15) Indicateur construit sur la base des indicateurs de l'objectif n° 2 du Conseil d'État et de l'indicateur n° 6 de l'objectif 1 du programme « Justice judiciaire » (v. aussi l'objectif 2 de ce programme).

16) Chaque arrêt de la CDBF (ou du Conseil d'État concernant la CDBF) commenté dans une même chronique de jurisprudence sera compté comme une publication séparée.

17) Hors les entrefilets d'actualité ou les sommaires de jurisprudence ; les publications dans le Recueil Lebon ou le recueil de jurisprudence des juridictions financières ne sont pas davantage comptabilisées.

Tableau n° 4 : Indicateurs de performance annuelle de la CDBF

Objectif	Indicateur	Unités	Réalisé 2006	Réalisé 2007	Objectif 2008	Réalisé 2008
1 ^{er} objectif : réduire la durée des procédures à moins de 3 ans	Délai moyen de traitement des procédures CDBF ¹⁸	mois	67,6 (5 arrêts)	71 (3 arrêts)	<i>Moins de 36</i>	32 (4 arrêts)
	Proportion d'affaires en stock depuis plus de 3 années (au 31-XII)	%	25,93 %	16,67 %	0 %	8,6 %
2 ^{ème} objectif : améliorer la qualité des arrêts	Taux d'annulation en cassation sur les 10 dernières années ¹⁹	%	42,86 %	42,86 %	33 %	33,33 %
3 ^{ème} objectif : accroître la connaissance de la jurisprudence de la CDBF	Nombre de publications consacrées à la CDBF dans la presse spécialisée au cours de l'année <i>n</i> ²⁰	nombre (valeur absolue)	17	17	17	20
	Nombre de personnes ayant reçu une formation ou ayant participé à une intervention sur la CDBF	nombre estimé	345	200 ²¹	150	170

18) Ce délai est calculé comme suit : délai moyen compris entre un déféré (ou une saisine directe par le Procureur général) et la date de lecture de l'arrêt ; cet indicateur ne comprend donc pas les affaires classées ; il ne retient pas davantage les affaires jugées sur renvoi après cassation et d'autres affaires exceptionnelles qui ne débute pas par un déféré (recours en révision...). Cet indicateur est complémentaire du tableau n° 2 ci-dessus.

19) Calculé comme la part des décisions du Conseil d'État, rendues sur recours en cassation contre un arrêt de la CDBF, donnant une satisfaction partielle ou totale au requérant (sur les 10 dernières années, donc chiffre 2006 : 1997 à 2006 inclus ; chiffre 2007 : 1998 à 2007 inclus ; etc.).

20) Hors ouvrages du type manuel de finances publiques, Grands arrêts de la jurisprudence financière, Recueil de jurisprudence des juridictions financières, etc.

21) Hors colloques.

b) Appréciation de la performance annuelle de la CDBF en 2008

1^{er} objectif : réduire la durée des procédures

Le délai moyen de traitement des affaires jugées en 2008 est pour la première année conforme aux objectifs que la Cour s'est elle-même donnés.

Le **délai moyen de traitement**²² des affaires ayant donné lieu à arrêt au cours de l'année 2008 est de 32 mois, ce qui constitue de très loin la meilleure performance enregistrée par la CDBF au cours des dix dernières années, ce délai ayant précédemment oscillé entre 67,6 et 86,5 mois.

Ce résultat est le fruit des importants efforts entrepris depuis 2005 pour que l'objectif d'une durée moyenne de 3 ans (36 mois), retenu par la Cour, puisse être atteint.

L'amélioration s'explique par la forte réduction de la durée des instructions obtenue en particulier grâce à l'élargissement du vivier des rapporteurs et à un meilleur suivi de ceux-ci, s'accompagnant de la mise en place à l'été 2007, d'un régime indemnitaire plus incitatif.

L'indicateur portant sur **l'ancienneté du stock** au 31 décembre 2008 illustre aussi l'amélioration très nette de la situation depuis 2005.

En effet, alors que le taux des affaires anciennes de plus de 3 ans dans le total du stock était de 54,17 % en 2005, celui-ci a été réduit à 25,93 % en 2006, puis à 16,67 % en 2007 pour atteindre cette année 8,6 %. Toutefois, une affaire a dépassé le seuil de cinq années d'ancienneté, ce qui n'était plus arrivé depuis 2006.

Simultanément, le stock augmente encore légèrement du fait du nombre relativement élevé (par rapport aux années 2000 à 2005) des déférés enregistrés de 2006 à 2008. Avec 35 affaires en stock dont 32 de moins de trois ans, la CDBF dispose des moyens d'accroître le volume annuel de ses jugements en 2009, sous réserve de l'intervention des actes de procédure nécessaires.

22) Il sera rappelé ici comme supra que l'indicateur du délai de traitement ne préjuge en rien des « délais raisonnables » au sens de la CEDH, qui sont appréciés différemment.

**Tableau n° 5 : Détail de l'ancienneté du stock au 31-XII-2007
(hors affaires d'inexécution de décisions de justice)**

stock total	moins de 3 ans		entre 3 et 5 ans		plus de 5 ans	
	en %	nombre d'affaires	en %	nombre d'affaires	en %	nombre d'affaires
35	91,43 %	32	5,71 %	2	2,86%	1

2^{ème} objectif : améliorer la qualité des arrêts de la CDBF

Le **taux de recours en cassation** contre des arrêts rendus par la CDBF, entre 1999 et 2008²³, s'élève à 19,44 %, pourcentage qui reste légèrement au-dessus du taux de recours global sur toute la période d'existence de la CDBF (1948-2008 : 14,63 %). Toutefois, aucun nouveau recours n'a été introduit en 2008.

Le **taux d'annulation des arrêts de la CDBF ayant fait l'objet d'un recours en cassation** – qui constitue l'indicateur associé à cet objectif – s'élève à 33,33 %²⁴ sur la période 1999 à 2008, en baisse par rapport au passé (en période glissante sur 10 ans) : le taux de cassation était de 50 % pour la période 1995 à 2004, et même de 60 % pour la période 1996 à 2005. L'amélioration est ainsi sensible. Pour mémoire, le taux d'annulation en cassation est, depuis la création de la CDBF (1948 – 2007), de 18,18 %.

3^{ème} objectif : accroître la connaissance de la jurisprudence de la CDBF

Deux indicateurs permettent d'apprécier les efforts entrepris pour atteindre cet objectif.

D'une part, les publications consacrées à la CDBF progressent (20 en 2008, contre 17 en 2006 et 2007), en raison notamment du nombre d'arrêts rendus (cinq par la Cour, trois par le Conseil d'Etat), les affaires jugées en 2008 ayant de surcroît eu pour certaines d'entre elles un écho

23) Calculé comme suit : nombre d'arrêts rendus par la CDBF entre 1998 et 2007 ayant fait l'objet d'un recours en cassation formulé par une ou plusieurs personnes condamnées, ou par le ministère public près la CDBF.

24) Entre 1999 et 2008, le Conseil d'Etat a rendu 10 arrêts concernant la CDBF, dont 3 cassations, 6 recours non admis ou rejetés (y compris l'arrêt CE 29-III-1999, Longéras ; Lebon tables p. 720), ainsi qu'un arrêt rendu sur renvoi de la CDBF elle-même (CE 4-II-2005, Procureur général près la Cour des comptes, ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière ; AJDA 2005, p. 1070, concl. Guyomar ; Lebon p. 31) qui, en tant qu'il ne s'agit pas d'un arrêt rendu sur recours en cassation, n'est pas comptabilisé ici.

médiatique lié aux personnes renvoyées, de même qu'une portée jurisprudentielle non négligeables.

En outre, les deux arrêts du Conseil d'Etat rendus en début d'année 2008 rejetant les recours en cassation des personnes condamnées contre l'arrêt de la CDBF du 24-II-2006, *Société Altus Finance (2ème arrêt)*, et, d'autre part, l'arrêt de la CDBF du 25-VII-2008, *France Télécom*, ont suscité des dépêches de l'agence France Presse et de nombreuses mentions dans des journaux de la presse quotidienne nationale et régionale.

L'effort déployé en la matière (diffusion de la jurisprudence, notamment auprès des universitaires) devra être poursuivi en 2009.

D'autre part, le nombre élevé de formations et d'interventions (hors colloques) sur la CDBF effectuées depuis 2006 illustre l'importance que la Cour accorde à l'objectif d'une meilleure connaissance de sa jurisprudence. Après un effort exceptionnel en 2006 (345 personnes), qui était justifié en tant que mesure d'accompagnement de la réforme de la juridiction intervenue en 2005, la Cour avait, dans son rapport précédent, annoncé pour 2007 et les années suivantes une cible de 150 personnes à atteindre.

Ce chiffre a été légèrement dépassé en 2008, avec environ 170 personnes ayant assisté soit à une intervention sur la CDBF²⁵ (à l'attention d'étudiants, de magistrats judiciaires ou financiers français, de fonctionnaires ou magistrats étrangers), soit à une séance de formation consacrée à cette juridiction (conférences sur le déferé en CDBF à l'attention des personnels de contrôle des juridictions des comptes).

D - La jurisprudence de la Cour de discipline budgétaire et financière en 2008

La Cour a rendu, en 2008, cinq arrêts, respectivement les 21 février, 21 et 25 juillet, 5 et 19 décembre 2008, dont les deux premiers concernent des affaires d'une ampleur et d'une portée jurisprudentielle particulièrement notables.

L'activité de la CDBF doit en outre être appréciée à la fois à la lumière des arrêts qu'elle rend 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 (v. infra, E – classements).

25) Hors colloques.

Tous les arrêts rendus par la CDBF depuis sa création figurent sur le site internet de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr, rubrique CDBF.

1 - Arrêt n° 160-581, CDBF 21 février 2008, Agence nationale de valorisation de la recherche (ANVAR)

I. Infractions concernées :

• Art. L. 313-4 code des juridictions financières (CJF) : infraction aux règles d'exécution des recettes, des dépenses et de la gestion des biens d'un établissement public industriel et commercial (règles en matière de tenue des comptes).

• Art. L. 313-7-1 CJF : faute grave de gestion dans les entreprises publiques (infraction non retenue).

II. Résumé :

1. Infractions

a) Tout d'abord, la Cour a jugé non établis un certain nombre de griefs renvoyés par le Procureur général, notamment ceux concernant la gestion des contentieux et ceux sur les productions en non-valeur ; la Juridiction a également écarté les griefs concernant les comptes des années 2004 et 2005, « *compte tenu des dates respectives auxquelles [les personnes renvoyées] ont cessé d'exercer leurs fonctions* ».

b) Ensuite, la Cour a retenu six séries d'irrégularités affectant les comptes des années 2000 à 2003 de l'établissement : les règles applicables à la tenue des comptes de cette structure publique ayant été méconnues, l'infraction prévue à l'art. L. 313-4 CJF (non respect des règles d'exécution des recettes et des dépenses) était, pour chaque irrégularité, constituée.

c) Par ailleurs, la Cour a considéré que l'ensemble de ces irrégularités avait eu « *pour effet de fausser gravement les comptes et le bilan [...] au titre de l'année 2003* ».

Soulignant « *qu'en l'espèce, les nombreuses et persistantes irrégularités qui ont entaché la comptabilité de l'ANVAR au cours de la période considérée démontrent par leur conjonction, leur cumul et leur concentration sur les comptes clients, un niveau grave de désordre et de déficience dans la gestion comptable* », la Juridiction a aussi relevé « *que la collaboration entre l'ordonnateur et le comptable est restée insuffisante alors que la mise en œuvre simultanée de la réforme comptable et de celle des systèmes d'information nécessitait une collaboration accrue* ».

Considérant que « *le fait qu'un établissement public soit soumis aux règles de la comptabilité publique implique, tout comme pour les établissements soumis au code de commerce, que ses comptes annuels doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat de l'établissement* », la Cour a jugé « *que l'ampleur des désordres précités a abouti pour l'année 2003 à des comptes ne présentant pas les caractéristiques précitées, ce qui est constitutif de l'infraction précitée de l'article L. 313-4* » du CJF.

La Cour a également jugé que « *le défaut d'organisation ayant entraîné les graves désordres comptables constatés à l'ANVAR doit être réprimé sur la base de l'infraction prévue à l'article L. 313-4* » du CJF.

En revanche, la Cour a jugé que faute de préjudice établi, ces irrégularités ne tombaient pas sous le coup de l'infraction prévue à l'art. L. 313-7-1 CJF (faute grave de gestion).

Par cet arrêt, la CDBF confirme qu'elle peut sanctionner des infractions aux règles de tenue des comptes. Elle indique simultanément qu'au-delà du contrôle de la régularité formelle, elle s'attache aussi à sanctionner les comportements fautifs ayant eu pour conséquence de porter atteinte à la sincérité des comptes.

2. Responsabilités

La Cour a retenu d'une part la responsabilité du président directeur général et du secrétaire général, en tant qu'ordonnateur et ordonnateur délégué, et, d'autre part, celle du comptable public, ces 3 personnes étant justiciables de la CDBF et les infractions précitées leur étant imputables.

La Cour a en revanche retenu de larges circonstances atténuantes en faveur des trois responsables concernés, basées sur le fait que « *l'exercice de la tutelle de l'ANVAR par l'État a été, pendant la période sous revue, entaché de carences et de défaillances graves* », se traduisant en particulier par « *le fait que l'arrêté précisant le fonctionnement financier de l'établissement, pourtant prévu par les textes, n'ait jamais été adopté par l'État en dépit de demandes répétées, ainsi que le fait que le conseil d'administration ait adopté les comptes de l'année 2003 qui présentaient des insuffisances manifestes* ».

3. Sanctions prononcées

La Cour a condamné le président directeur général, le secrétaire général et l'agent comptable public à des amendes respectivement de 1.000 EUR, 750 EUR et 500 EUR.

2 - Arrêt n° 161-569, CDBF 25 juillet 2008, *France Télécom*

I. Infractions concernées :

- Article L. 313-7-1 code des juridictions financières (CJF) : faute grave de gestion dans une entreprise publique (infraction non retenue).
- Art. L. 313-4 CJF : infractions aux règles en matière de dépenses et de gestion des biens.

II. Résumé :

La CDBF avait été saisie suite à un déféré de la Cour des comptes, concernant trois opérations de prises de participations effectués par France Télécom à l'étranger (NTL, Mobil Com, Global One – Equant), les faits visés s'étant déroulés entre 1999 et 2002.

L'État était, au moment des faits, actionnaire majoritaire de France Télécom. De ce fait, en dépit de l'activité essentiellement commerciale de l'entreprise et de sa cotation en bourse, ses dirigeants de l'époque étaient alors justiciables de la CDBF, y compris pour des actes de gestion tels que des investissements qui ne mobilisaient pas directement des fonds publics, mais faisaient peser un risque sur l'Etat, lequel, en cas de défaillance de l'entreprise, pouvait voir sa responsabilité engagée en tant qu'actionnaire de référence.

Les trois opérations de prise de participation effectuées par France Télécom s'inscrivaient dans le cadre d'une stratégie, au demeurant approuvée par l'Etat, de croissance externe à l'international de l'entreprise dans un contexte d'incertitudes quant aux technologies à privilégier, de forte croissance des marchés de la téléphonie de deuxième génération, de préparation de l'attribution et du déploiement des réseaux de 3^{ème} génération, dits UMTS, et notamment de la mise en vente des licences d'exploitation dans les principaux Etats européens, et, plus globalement, de développement rapide des marchés de télécommunication, lié en particulier à celui d'Internet.

Le montant des investissements nécessaires était considérable et le contexte boursier se caractérisait par une croissance très vigoureuse des cours de bourse des entreprises qui s'engageaient, à l'instar de France Télécom et de ses principaux concurrents, dans des opérations de croissance externe. Ce contexte conduisait les opérateurs de téléphonie à faire appel au marché pour lever les fonds nécessaires au financement de leurs acquisitions. En contrepartie, les titres des entreprises concernées se trouvaient dilués par ces augmentations de capital. Cette démarche de financement par l'émission de nouveaux titres n'était toutefois pas permise à France Télécom, l'Etat ne souhaitant alors pas que le capital de

l'entreprise cesse d'être majoritairement public par l'effet de la dilution de la part publique dans le capital total. Cette ligne stratégique conduisit donc l'entreprise à s'endetter non auprès des marchés boursiers mais auprès des banques et institutions financières pour financer sa croissance. Cependant, lorsque le marché boursier se retourna en 2001 (« éclatement de la bulle internet »), France Télécom a dû simultanément faire face à d'importantes dépréciations d'actifs, notamment ses acquisitions et prises de participation à l'étranger, et à des échéances financières devenues insoutenables, ce qui conduisit l'entreprise à une crise de financement entraînant la démission de son président directeur général et l'intervention financière de l'Etat.

1. Les infractions

a) Faute grave de gestion dans les entreprises publiques (art. L. 313-7-1 CJF) – infraction non retenue

Dans sa décision de renvoi, le Procureur général s'était fondé sur l'infraction prévue à l'article L. 313-7-1, qui sanctionne le dirigeant d'entreprise publique « *qui, dans l'exercice de ses fonctions, aura causé un préjudice grave à cet organisme, par des agissements manifestement incompatibles avec les intérêts de celui-ci, par des carences graves dans les contrôles qui lui incombent ou par des omissions ou négligences répétées dans son rôle de direction* ». Cette disposition avait été introduite en 1995 dans le code des juridictions financières à la suite de l'affaire dite du Crédit Lyonnais qui avait conduit l'Etat à prendre à sa charge les pertes subies par la banque dont il était alors propriétaire. L'article L. 313-7-1 vise donc principalement la répression des fautes graves de gestion des dirigeants des entreprises détenues majoritairement par l'Etat, comme c'était le cas de France Télécom à l'époque des faits relevés dans le déféré.

La Cour n'a toutefois pas retenu les griefs fondés sur cette disposition. En effet, même si, d'une part, des actes susceptibles de correspondre aux fautes citées à l'article L. 313-7-1 avaient été commis et, d'autre part, de lourdes pertes avaient été constatées à l'occasion des opérations NTL et Mobil Com, entraînant des préjudices graves pour l'entreprise publique, le lien de causalité entre les actes jugés et les préjudices subis n'était pas établi. Pour l'opération Global One – Equant, la CDBF a écarté ce grief au motif qu'aucune faute sanctionnable n'était établie.

Cette conclusion met en lumière que les exigences cumulatives de l'article L 313-7-1 (une faute grave correspondant à l'un des trois cas de figure énumérés entraînant, par un lien de causalité démontré, un préjudice grave) autorisent difficilement la Cour à prononcer des

condamnations sur un grief s'y rapportant. Une modification de ces dispositions permettrait sans doute de mieux répondre à l'objectif initialement poursuivi par le législateur.

b) Non respect de règles en matière de dépenses et de gestion des biens de l'entreprise publique (art. L. 313-4 CJF)

La CDBF a tout d'abord rappelé que l'infraction prévue à l'article L. 313-4, qui incrimine notamment les violations de règles en matière de dépenses ou de gestion des biens, permettait à la Cour de « *sanctionner des personnes justiciables de sa compétence dès lors que leurs agissements ont méconnu les règles applicables à la gestion des organismes concernés, quelle qu'en soit la nature ; qu'à cet égard peuvent être visés les règles du code de commerce aussi bien que les dispositions d'organisation interne ou les principes traditionnels et constants qui constituent les fondements d'une saine gestion industrielle et commerciale, ou encore les règles relatives aux obligations de surveillance, de contrôle et de bonne organisation d'un organisme* ». La CDBF a par ailleurs précisé que « *la recherche de la responsabilité de la personne renvoyée devant la Cour sur le terrain de l'infraction [...] figurant à l'article L. 313-7-1 du code des juridictions financières, n'empêche pas l'application de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du même code* ».

La CDBF a retenu trois séries d'irrégularités en l'espèce.

- La CDBF a jugé d'une part, dans l'opération NTL, que le défaut de demande d'autorisation préalable du conseil d'administration de France Télécom méconnaissait les règles applicables à l'entreprise et tombait de ce fait sous le coup de l'infraction prévue à l'art. L. 313-4 précité. Au surplus, l'État actionnaire n'avait « *pas été suffisamment informé de l'ampleur que revêtait en définitive cette opération* ». D'autre part, dans l'opération Mobil Com, la CDBF a jugé que « *le défaut de demande d'autorisation préalable du conseil d'administration [...] et le fait d'avoir ensuite soumis au conseil une délibération ne comportant pas l'ensemble des engagements financiers* » était également constitutif de cette même infraction. La Cour a jugé « *qu'au surplus, l'État actionnaire majoritaire n'a, d'une façon générale, pas été suffisamment informé de l'importance des engagements financiers que prenait France Télécom dans cette opération, alors que la responsabilité d'un actionnaire majoritaire est susceptible d'être engagée en cas de difficultés graves de l'entreprise* ».

- Le suivi de la participation de France Télécom dans NTL ayant été jugé défaillant, « *alors que le suivi d'une telle participation, compte tenu des engagements pris et des risques encourus, fait partie des*

principes traditionnels et constants qui sont la base d'une saine gestion industrielle et commerciale », la CDBF a considéré que des règles applicables à la gestion des biens de l'entreprise publique avaient été méconnues, tombant sous le coup de l'infraction prévue à l'art. L. 313-4CJF.

- Ont également été jugés constitutifs de cette infraction les « *retards dans l'information des organes de gouvernance de France Télécom* » constatés dans le suivi de la participation dans NTL et dans l'opération Mobil Com, retards qui selon la CDBF « *constituent des violations caractérisées de règles internes de bonne gouvernance que l'entreprise publique s'était donnée* ».

En déclarant établies ces différentes irrégularités, la Cour a mis en évidence que la méconnaissance de certaines règles de gouvernance d'une entreprise entrant dans le champ de compétence de la CDBF relevait de l'article L. 313-4 et pouvait ainsi constituer un motif de condamnation.

2. La responsabilité du PDG de l'entreprise et les sanctions prononcées

La Cour a jugé que le PDG de l'entreprise en fonction au moment des faits était responsable des infractions relevées, tout en retenant quatre séries de circonstances atténuantes : premièrement, l'État actionnaire majoritaire ne s'était jamais opposé au sein du conseil d'administration aux opérations en cause ; deuxièmement, la stratégie de croissance externe de l'entreprise avait été voulue et globalement approuvée par l'État ; troisièmement, s'agissant des relations entre l'État et l'entreprise publique, la Cour a considéré « *que le mode de gouvernance de l'entreprise et les modes d'information par l'entreprise de l'actionnaire majoritaire ont [...] été tolérés par l'État, voire approuvés implicitement par lui* » ; quatrièmement, la Cour a relevé les mérites professionnels dont a fait preuve ce dirigeant dans un contexte difficile.

La Cour a condamné l'ancien PDG de l'entreprise à une amende de 10.000 EUR. Elle a en outre ordonné la publication de l'arrêt au *Journal officiel de la République française*.

3 - Arrêt n° 162-606, CDBF 21 juillet 2008, *Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Caen*

I. Infractions concernées :

- Art. L. 313-4 code des juridictions financières (CJF) : infraction aux règles d'exécution des dépenses d'un établissement public (en l'espèce : dépenses de personnel).

- art. L. 313-6 CJF : octroi d'un avantage injustifié à autrui entraînant un préjudice pour le Trésor ou l'organisme concerné.

II. Résumé :

La CDBF avait été saisie par un déféré d'une chambre régionale des comptes portant sur les conditions et modalités d'indemnisation de deux directeurs généraux successifs de la CCI de Caen à l'occasion de la cessation de leurs fonctions.

1. Le versement d'une indemnité « transactionnelle » et l'octroi du bénéfice d'une aide au reclassement à un directeur général

Le nouveau directeur général de la CCI de Caen accomplissait le stage probatoire auquel il était astreint pendant les six premiers mois de son activité au sein de la chambre lorsqu'il s'est vu signifier par le président de l'organisme la rupture de la convention qui les liait. Mais alors que le statut de la CCI et la convention prévoyaient qu'une rupture du stage probatoire pouvait intervenir à l'initiative des deux parties et sans indemnité, le président de la CCI a accordé à l'intéressé une indemnité qualifiée de « *transactionnelle* » d'un montant de 52 235 €. Les CCI n'étant, à l'époque, pas habilitées à conclure des transactions sans l'autorisation expresse du Premier Ministre, et une telle autorisation n'ayant pas été accordée ni même sollicitée, la Cour a jugé que l'indemnité versée ne pouvait être ni une indemnité de licenciement au sens du statut, ni une transaction autorisée, et qu'elle était par conséquent irrégulière.

Le directeur général concerné a également bénéficié d'une aide au reclassement par l'intermédiaire d'un cabinet spécialisé dont les prestations ont été payées par la CCI. La Cour ayant constaté que la prise en charge d'une telle dépense n'était prévue par aucun texte, elle a jugé que la dépense était irrégulière.

Ces faits ont conduit la Cour à juger que les infractions prévues aux articles L. 313-4 et L. 313-6 du code des juridictions financières étaient constituées, les dépenses considérées étant irrégulières et ayant en

autre procuré un avantage injustifié à autrui entraînant un préjudice pour la CCI.

2. Le versement d'une indemnité de licenciement à un autre directeur général

Un autre agent avait exercé différentes fonctions au sein de la CCI, dont celle de directeur général, sous l'empire de conventions et de contrats de travail successifs. A l'issue de ses fonctions de directeur général, il avait bénéficié d'un contrat de travail à durée indéterminée pour exercer les fonctions de conseiller du président, en violation des statuts du personnel administratif qui prévoyaient que de tels contrats devaient être conclus à durée déterminée, cette irrégularité tombant sous le coup de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières.

Réembauché finalement comme directeur général, l'agent concerné a été licencié le même jour avec six mois de préavis et a bénéficié d'une indemnité de licenciement dont la Cour a estimé qu'elle avait été calculée sur une base erronée, entraînant une surévaluation irrégulière de son montant, ce qui est constitutif des infractions prévues aux articles L. 313-4 et L. 313-6 du code des juridictions financières.

3. Responsabilités

La Cour a retenu la responsabilité du président de la CCI, tout en lui reconnaissant de larges circonstances atténuantes liées notamment au contexte dans lequel s'inscrivait l'action de la chambre et au fait que la législation en vigueur au moment des faits n'offrait pas les solutions les plus adaptées à la résolution des difficultés rencontrées. La Cour a aussi relevé que l'honnêteté du président de la Chambre n'était pas en cause et qu'il n'avait pas bénéficié personnellement des irrégularités commises.

4. Sanctions prononcées

La Cour a condamné le président de la CCI à une amende de 300 EUR.

4 - Arrêt n° 163-493-II, CDBF 5 décembre 2008, *Ministère de la défense, Direction des constructions navales, Contrat de vente de sous-marins Agosta 90 au Pakistan, 2^{ème} arrêt*

I. Infractions concernées :

• Art. L. 313-4 du code des juridictions financières (CJF) : infraction aux règles d'exécution des dépenses et des recettes de l'Etat.

II. Résumé :

1. La procédure : une saisine sur renvoi par le Conseil d'Etat après cassation partielle

La CDBF avait été initialement saisie, sur la base d'un déféré conjoint du ministre de la défense, du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du secrétaire d'Etat au budget, de faits concernant la direction des constructions navales (DCN) du ministère de la défense, faisant présumer des irrégularités dans la gestion d'une opération de vente de sous-marins au Pakistan. Ce déféré faisait suite à un rapport du Contrôle général des armées, d'une part, et à une enquête conjointe de l'Inspection générale des finances et du Contrôle général des armées, d'autre part.

La Cour ayant statué par un arrêt du 28 octobre 2005 (Arrêt n° 150 CDBF 28-X-2005, Ministère de la défense, Direction des constructions navales, Contrat de vente de sous-marins Agosta 90 au Pakistan), deux des condamnés ont formé un pourvoi en cassation fondé sur des moyens de procédure.

Par une décision en date du 31 mars 2008, le Conseil d'Etat a partiellement annulé l'arrêt de la Cour de discipline budgétaire et financière du 28 octobre 2005 en ce qu'il condamnait les auteurs du pourvoi à une amende et renvoyé les deux intéressés devant la Cour pour qu'il soit statué sur leurs responsabilités.

Par suite, la Cour n'était plus saisie que du seul grief ayant conduit à la condamnation initiale des intéressés, portant sur la négociation du contrat de vente de sous-marins, les autres griefs écartés par la Cour dans son arrêt du 28 octobre 2005 n'étant plus susceptibles d'être examinés, la décision initiale de la Cour sur ces griefs n'ayant pas été contestée.

2. Le fond : des irrégularités commises dans la négociation du contrat de vente de sous-marins au Pakistan

La Cour a constaté que le montage financier de l'opération de vente de sous-marins Agosta 90 au Pakistan a présenté des défaillances. Ainsi, au moment de la négociation des termes du contrat, les incertitudes étaient nombreuses tant au sujet du coût prévisionnel de fabrication des sous-marins, qui représentait la plus grande part du contrat, qu'au sujet de la valeur des prestations liées à l'engagement de transfert de technologie ou à la fourniture d'un système de propulsion encore en phase de développement.

La Cour a estimé que ces différents éléments faisaient peser un risque de déséquilibre important dans l'exécution du contrat et de perte à terminaison et qu'en dépit de cette situation, aucune information sur un

tel risque n'avait été portée à la connaissance du ministre dans la période précédant la signature du contrat ce, alors même que de nouvelles concessions financières étaient parallèlement consenties, qui ne faisaient qu'accroître le risque encouru.

La Cour a jugé que le défaut d'information sur l'existence d'un risque de déséquilibre important dans l'exécution du contrat et de perte à terminaison constituait une violation des règles de prévision des autorisations des dépenses relatives aux comptes de commerce, prévues notamment par les articles 24 et 26 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, applicables au moment des faits. Des règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'État avaient donc été méconnues, ce qui est constitutif de l'infraction sanctionnée par l'article L. 313-4 du code des juridictions financières.

3. Les responsabilités

La Cour a retenu la responsabilité du directeur des constructions navales pour avoir fait preuve d'une négligence caractérisée en ne communiquant pas à sa hiérarchie son appréciation quant au risque de déséquilibre que comportait le projet de contrat.

La responsabilité du délégué général pour l'armement a aussi été retenue : celui-ci, informé de la négociation du contrat, n'avait toutefois exigé aucun bilan d'ensemble présentant les risques financiers que comportait l'opération. Cette négligence caractérisée n'a pas permis que le débat interministériel, qu'il s'agisse du montant des autorisations de dépense du compte de commerce ou de la discussion des termes financiers de l'offre à faire au Pakistan, soit mené sur la base d'informations pertinentes et d'évaluations sincères.

La Cour a ainsi jugé que ces négligences caractérisées avaient rendu possible l'irrégularité précitée au moment de la conclusion du contrat de vente des sous-marins et qu'à ce titre, leurs auteurs avaient enfreint les principes fondamentaux associés aux règles de prévision, d'exécution et de gestion de la dépense publique résultant notamment de l'ordonnance organique de 1959 précitée ; ainsi, leur responsabilité au regard de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du code des juridictions financières était engagée.

Des circonstances atténuantes ont toutefois été reconnues, liées au contexte dans lequel s'inscrivait l'action de la DCN et notamment le sous-emploi alors prévisible au sein de l'arsenal de Cherbourg au regard duquel la conclusion du contrat de vente de sous-marins au Pakistan constituait un enjeu majeur.

4. Les sanctions prononcées

La Cour a condamné le délégué général pour l'armement et le directeur des constructions navales en fonctions à l'époque, chacun en ce qui le concerne, à une amende de 2.000 EUR. Elle a en outre ordonné la publication de l'arrêt au *Journal officiel de la République française*.

5 - Arrêt n° 164-592, CDBF 19 décembre 2008, CROUS de Corse (Corte)

I. Infractions concernées :

- Art. L. 313-1 du code des juridictions financières (CJF) : infraction aux règles applicables en matière de contrôle financier.
- Art. L. 313-4 CJF : infraction aux règles d'exécution des dépenses et des recettes de l'Etat.
- Art. L. 313-6 CJF : octroi d'un avantage injustifié à autrui entraînant un préjudice pour le Trésor ou l'organisme concerné.

II. Résumé non exhaustif :

1. La procédure : un jugement en l'absence de la personne renvoyée

L'audience de l'affaire ayant été initialement fixée au 1^{er} juillet 2008, puis reportée, à l'initiative de la Cour, au 21 juillet 2008, la personne renvoyée a demandé un premier report au mois de septembre. Le vendredi précédent l'audience, l'intéressé a formulé une nouvelle demande de report justifiée par son état de santé et mentionnant son intention de fournir de nouveaux éléments et de désigner un avocat.

Sa demande ayant été admise par la Cour, l'intéressé ne s'est plus manifesté jusqu'au 4 décembre, veille de l'audience, pour indiquer dans des termes assez voisins de sa demande précédente qu'il demandait un nouveau report d'audience et qu'il réitérait son intention de fournir des éléments complémentaires et de désigner un avocat.

Constatant que l'intéressé, régulièrement convoqué à l'audience et informé que la Cour pouvait statuer en son absence, n'avait ni consulté le dossier, ni produit de mémoire en défense ou d'élément complémentaire, ni désigné de mandataire ou d'avocat, la Cour a décidé qu'il y avait lieu de statuer.

2. Le fond : un ensemble d'irrégularités

a) l'émission d'un ordre de recettes en l'absence de créance

Le dernier jour de l'exercice 2003, un ordre de recettes d'un montant total de 142 270 € a été émis par le CROUS de Corse au titre de créances prétendument détenues sur des étudiants logés dans deux résidences lui appartenant, alors que les baux conclus avec les étudiants concernés ne prévoyaient pas de paiement au titre des mois considérés.

Constatant que cette recette n'avait pas de fondement juridique et qu'au demeurant l'ordre de recettes en cause avait dû être annulé au cours de l'exercice suivant par le successeur de la personne renvoyée, la Cour a jugé que l'émission d'un tel ordre de recettes était constitutive d'une violation des règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses applicables à l'organisme concerné et que ces faits tombaient donc sous le coup de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du CJF.

b) l'acquisition d'un autocar inutilisable

Le 19 décembre 2003, le CROUS de Corse a fait l'acquisition d'un autocar au prix de 11 851,39 €. Ce véhicule, hors d'usage, n'a toutefois jamais pu être utilisé comme véhicule roulant par l'établissement.

La Cour, considérant qu'il appartient au responsable d'un établissement public de veiller à la sauvegarde des intérêts matériels de l'organisme dont il assure la gestion, a estimé que l'acquisition à titre onéreux d'un bien inutilisable portait atteinte aux intérêts du CROUS de Corse et était par là-même constitutive d'une infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses du CROUS au sens de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières.

Simultanément, la Cour a considéré que cette acquisition avait procuré au vendeur un avantage injustifié au sens de l'article L. 313-6 du CJF, dans la mesure où le prix d'achat perçu ne correspondait manifestement pas à une contrepartie adéquate, qu'elle avait entraîné un préjudice pour le CROUS de Corse et qu'il y avait méconnaissance d'une obligation par la personne renvoyée devant la Cour, l'achat ayant été décidé en contradiction manifeste avec les intérêts matériels de l'établissement.

c) le versement indu de loyers

Par une convention du 17 septembre 2001, le CROUS avait pris à bail un ensemble de 60 studios pour y loger des étudiants. Selon cette convention, l'entrée en jouissance devait intervenir le 1^{er} décembre 2001 et le premier versement de la redevance locative était fixé au 1^{er} janvier 2002. Les studios ont toutefois été occupés par des étudiants dès le

premier semestre 2001, avant signature de la convention. En l'absence de convention de bail jusqu'au mois de décembre 2001, puis en application du bail qui ne prévoyait de paiement qu'à compter de janvier 2002, le comptable n'a payé les loyers correspondants que sur réquisition de l'ordonnateur.

La Cour a estimé que le versement de loyers indus, pour un montant total de 118 910,23 € était constitutif d'une infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses du CROUS au sens de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières.

3. Les responsabilités

La Cour a retenu la responsabilité du directeur du CROUS en tenant compte d'une circonstance aggravante résultant du fait qu'il avait un lien de parenté avec l'un des propriétaires de l'entreprise auprès de laquelle a été effectuée l'acquisition susmentionnée d'un autocar inutilisable.

4. Les sanctions prononcées

La Cour a condamné le directeur du CROUS de Corse en fonctions à l'époque à une amende de 2.500 EUR. Elle a en outre décidé la publication de la décision au *Journal officiel de la République française*.

* * *

E - Décisions de classement du Procureur général

Au cours de l'année 2008, au total 21 affaires (y compris les affaires concernant l'inexécution des décisions de justice) ont été classées par le Procureur général, c'est-à-dire pratiquement le même nombre que l'année précédente (20), pour 17 classements en 2006, 12 en 2005 et 15 en 2004.

1 - Vingt classements avant instruction, dont treize relatifs à des affaires d'inexécution de décisions de justice

Vingt décisions de classement ont été prises avant instruction, sur la base de l'article L. 314-3 du CJF.

a) Affaires concernant l'inexécution de décisions de justice

Comme en 2007, 14 parmi les affaires classées avant instruction concernaient des affaires déferées en application de la loi du 16 juillet 1980. Dans toutes ces affaires, les courriers de mise en demeure adressés

par le procureur général ont permis aux justiciables d'obtenir l'exécution des décisions de justice datant le plus souvent de 2005 ou 2006.

La plupart des administrations mises en mouvement par le ministère public étaient communales (8 cas) ou intercommunales (1 cas). Les autres affaires ont concerné les services de l'Etat (2 cas) et des établissements publics (3 cas : une université, un établissement public administratif de l'Etat et un syndicat inter hospitalier).

Il s'agit souvent de sommes modestes, notamment des condamnations par le juge administratif de la partie tenue aux dépens ou, à défaut, de la partie perdante, à payer à l'autre partie une somme fixée par le juge au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Lorsque le jugement n'est pas exécuté, le Procureur général agit pour inciter les administrations négligentes ou récalcitrantes.

Dans quatre cas, les sommes en cause étaient très importantes et leur règlement a soulevé de véritables difficultés.

1° Ainsi, après de multiples interventions du Procureur général auprès du maire et du préfet, un contentieux sur une opération foncière a finalement conduit une commune de la région parisienne à verser près de 750 000 € à une entreprise en application d'une décision de justice qui remontait à 2002.

2° Dans un autre cas, ce sont les actions conjuguées du Parquet général, du commissaire du Gouvernement près la chambre régionale des comptes, du préfet et du trésorier payeur général qui ont permis au maire d'une commune d'outremer en situation financière grave et chronique de désintéresser une entreprise attributaire de marchés publics pour la somme de 933 000 € au paiement de laquelle la commune avait été condamnée en 2001.

3° Une autre affaire d'importance mettait aux prises une société en liquidation avec une petite commune. Suite aux actions conjuguées du ministère public, du préfet et du trésorier payeur général, la commune a pris les dispositions nécessaires pour s'acquitter progressivement de sa dette de 548 000 €. Toutefois, il s'est avéré que la créance a été cédée à un tiers dans des conditions peu claires et que ce dernier ne s'est plus manifesté, ce que le ministère public a assimilé sans être contesté à un désistement.

4° Dans le cas d'un syndicat inter-hospitalier outremer, le Procureur général a dû mobiliser non seulement l'ordonnateur mais l'agence régionale d'hospitalisation pour obtenir le versement de 412 000 € à une entreprise prestataire de services, somme au paiement de laquelle le syndicat avait été condamné en 2005.

Dans le domaine des relations entre un employeur public et ses agents, une université outremer a aussi été amenée à régler à un de ses agents avec lequel elle était en conflit les rémunérations qu'un tribunal administratif lui avait ordonné de verser. Il en est allé de même pour un établissement public administratif de l'Etat qui a fini par rétablir les droits à pension dont un de ses agents avait été privé mais qui lui avaient été reconnus par le juge administratif et par régler les frais et dépens. Dans ce dernier cas, la perspective de l'ouverture d'une instruction devant la CDBF a permis au ministère public d'obtenir le règlement de l'affaire et de procéder à son classement.

Enfin, dans une commune dont la situation budgétaire appelle par ailleurs de graves observations de la chambre régionale des comptes compétente, un conseiller municipal d'opposition s'était vu refuser l'accès à des documents communaux. Il avait obtenu en 2006 de la justice administrative une décision contraignant le maire à s'exécuter sous astreinte, puis à verser cette astreinte. Devant la carence des autorités municipales, il avait saisi le Procureur général auquel le maire avait ensuite assuré avoir exécuté la décision. Mais une nouvelle décision de justice avait démenti cette allégation et le maire, réélu en mars 2008, paraissait persister dans son refus. Cependant, le requérant n'a pas répondu aux nouvelles sollicitations du ministère public, ce qui a conduit le Procureur général à classer l'affaire.

b) Les autres affaires classées ab initio

Cette année, 6 déférés issus des juridictions financières (1 de la Cour et 5 des chambres régionales des comptes) ont fait l'objet d'un classement avant instruction, contre 2 en 2007.

A l'occasion du contrôle d'un groupement d'intérêt public, une chambre de la Cour avait constaté qu'un comptable public avait temporairement détourné à son profit une somme d'environ 1500 €. Tenant compte du fait qu'il avait reversé cette somme et qu'il l'a de lui-même indiqué tant à l'ordonnateur qu'au rapporteur de la Cour, le Parquet général a estimé suffisant de signaler ces faits à la direction générale des finances publiques et a procédé au classement de l'affaire devant la Cour de discipline budgétaire et financière.

Les autres déférés ayant fait l'objet de classement avant instruction ont été adressés par les chambres régionales des comptes. Dans trois cas, il s'agissait d'établissements publics de santé. Dans ce domaine, le ministère public a pu notamment s'appuyer sur un arrêt récent de la Cour de discipline budgétaire et financière (CH d'Ambert) pour mesurer la gravité des affaires qu'il y avait lieu de renvoyer devant la juridiction en

vue d'obtenir une sanction significative. Deux des établissements concernés avaient apparemment recouru à des pratiques de surrémunération de certains personnels hospitaliers. Les infractions présumées paraissaient toutefois insuffisamment caractérisées. Le Procureur général a en outre fondé le classement sur le caractère limité de ces pratiques, sur le fait qu'elles pouvaient répondre à un but d'intérêt général en vue de préserver la continuité du service public, et sur l'obsolescence de la réglementation applicable que la Cour des comptes avait précédemment signalée au rapport public. Dans le troisième cas, s'ajoutant à de mêmes irrégularités en matière de versement de primes, la chambre régionale des comptes avait de surcroît relevé de nombreuses anomalies affectant la passation et l'exécution d'un marché informatique ainsi que l'absence de perception de diverses redevances. Considérant soit le caractère isolé des infractions, soit leur ancienneté et le fait que l'établissement y avait mis fin de lui-même, soit enfin la modicité des sommes en cause, le Procureur général a jugé préférable de classer l'affaire.

Un autre déféré d'une chambre régionale des comptes portait sur un établissement d'enseignement supérieur dans lequel ont été identifiés des irrégularités relatives au recrutement et à la rémunération d'enseignants ainsi qu'au paiement de certaines vacances, de l'insuffisance du contrôle des activités d'enseignement, de la prise en charge injustifiée de certains frais de déplacements et de l'absence de déclaration fiscale de l'avantage en nature constitué par un logement de fonction. La conjonction de ces faits peut expliquer la décision de la chambre régionale. Cependant, les faits les plus graves, portant sur certaines rémunérations indues, ont par ailleurs motivé leur signalement au procureur de la république en vue de poursuites pénales. Dès lors, l'ensemble des autres faits n'a pas paru constitué un ensemble suffisant, sur le plan des enjeux financiers, pour entraîner l'ouverture d'une instruction qui, de surcroît, aurait mis en évidence des circonstances atténuantes ou n'aurait pu parvenir à chiffrer certains préjudices.

Enfin, une dernière affaire, signalée depuis longtemps par une chambre régionale des comptes, concernait un office public d'aménagement et de construction dont les comptes pouvaient être considérés comme insincères, ne reflétant pas fidèlement la situation financière de l'office, de telle sorte que l'intéressement des salariés s'en était trouvé accru. Par ailleurs, le directeur général de l'établissement bénéficiait d'une rémunération excédant le plafond réglementaire et d'avantages personnels injustifiés. Les mêmes faits ayant été transmis par la chambre régionale aux autorités judiciaires, le Parquet général a attendu d'avoir connaissance de l'ouverture d'une information judiciaire du chef de multiples délits et du renvoi de l'affaire devant une juridiction

interrégionale spécialisée en matière financière pour procéder au classement du dossier au titre de la Cour de discipline budgétaire et financière.

3 - Un classement après instruction

Un seul classement après instruction, donc motivé, a été décidé en 2008, contre 4 en 2007, 6 en 2006 et 3 en 2004 et 2005.

Cet unique classement, motivé, est intervenu sur le fondement de l'article L. 314-6 du CJF après sollicitation de l'avis des ministres concernés. Il s'agissait, sur déféré de la Cour des comptes, de nombreuses irrégularités relevées dans la passation et l'exécution de marchés informatiques conclus par un organisme. S'appuyant sur le rapport établi pour la Cour de discipline budgétaire et financière, et sur les avis des ministres intéressés, le ministère public a relevé que, dans le contexte d'une réorganisation massive de l'informatique de l'organisme, aucun avantage injustifié ni préjudice précis ne paraissait pouvoir être identifié, que le système informatique fonctionnait à la satisfaction générale et que les qualités professionnelles de la personne principalement mise en cause étaient par ailleurs reconnues. Ces considérations ont paru suffisantes pour justifier un classement.

F - Décisions du Conseil d'État, juge de cassation des arrêts de la CDBF

En 2008, trois importantes décisions du Conseil d'État ont été rendues sur recours en cassation contre des arrêts de la CDBF. Les deux premières, relatives à l'affaire du Crédit Lyonnais (CDBF 24-II-2006, Société Altus Finance), ont abouti à un rejet. La troisième, portant sur la vente de sous-marins au Pakistan (CDBF 28-X-2005, Ministère de la défense, Direction des constructions navales, Contrat de vente de sous-marins Agosta 90 au Pakistan) a entraîné la cassation partielle de l'arrêt contesté.

1. Arrêts **CE 16-I-2008, M. Haberer** (n° 292790 ; Recueil Lebon) et **CE 16-I-2008, M. Hénin** (n° 292806)

Deux anciens dirigeants du Crédit lyonnais, MM. Hénin et Haberer, avaient formé un pourvoi en cassation contre l'arrêt rendu par la CDBF les ayant condamnés respectivement à une amende de 100.000 EUR et 59.000 EUR (CDBF 24-II-2006, Société Altus Finance, 2^{ème} arrêt, AJDA 2006, p. 1249 ; JCP éd. générale n° 38 II 10152 ; Revue du Trésor 2006, p. 910 ; RFDA 2006, p. 624 ; Lebon p. 650).

Par ces arrêts, le Conseil d'État a une nouvelle fois conforté la jurisprudence de la CDBF sur la faute grave de gestion en précisant que le principe de légalité des délits et des peines n'était pas en l'espèce méconnu, en dépit du fait que l'arrêt attaqué se soit fondé, d'une part, sur la violation d'usages prudentiels applicables aux établissements financiers et bancaires et, d'autre part, sur la violation du principe selon lequel il revient aux représentants d'une société de veiller à la sauvegarde des intérêts matériels de l'organisme dont ils assurent la gestion, par la mise en œuvre de procédures d'évaluation et de contrôle.

Le juge administratif a ainsi estimé que *« lorsqu'il est appliqué à des sanctions qui n'ont pas le caractère de sanctions pénales, le principe de légalité des délits et des peines ne fait pas obstacle à ce que les infractions soient définies par référence aux obligations auxquelles est soumise une personne en raison de l'activité qu'elle exerce, de la profession à laquelle elle appartient ou de l'institution dont elle relève »*.

La Haute juridiction a aussi confirmé l'arrêt attaqué en ce qu'il se fondait sur le défaut de surveillance et de contrôle des dirigeants d'Altus finance à l'égard de filiales en estimant *« que le devoir de contrôle et de surveillance qui incombe au dirigeant d'un groupe bancaire ne peut se limiter aux opérations de la maison mère, lorsque les opérations menées par des filiales revêtent une importance économique et financière caractérisée pour l'ensemble du groupe et que ces filiales disposent d'une autonomie réduite »*.

2 – Arrêt **CE 31/03/08, MM. Conze et Grossi** (req. n°288620, Tables Lebon)

Deux des trois personnes condamnées par l'arrêt CDBF 28-X-2005, Ministère de la défense, Direction des constructions navales, Contrat de vente de sous-marins Agosta 90 au Pakistan ont formé un pourvoi en cassation au motif notamment qu'ils n'avaient reçu communication d'une pièce substantielle du dossier que le jour même de l'audience, cette pièce étant parvenue la veille au greffe de la CDBF.

En l'espèce, il s'agissait de l'avis du Conseil supérieur de l'armement du 20 juin 2005, sollicité le 1^{er} mars 2005 en application de l'article L. 314-8 du code des juridictions financières qui l'exigeait dans sa rédaction en vigueur à cette date, accompagné d'une lettre formulant des observations sur cet avis.

La Haute juridiction a estimé que *« ces documents, qui revêtaient un caractère substantiel et comportaient des appréciations précises et diverses quant aux griefs reprochés aux intéressés, ont été communiqués à ces derniers le jour même de l'audience ; que dans ces conditions, eu égard à la nature et à l'objet des procédures suivies devant la Cour de discipline budgétaire et financière, chargée d'infliger des amendes aux*

auteurs d'infractions aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses publiques et nonobstant la circonstance que les intéressés n'ont alors ni mis en cause le caractère tardif de la communication, ni sollicité de la Cour de discipline budgétaire et financière une suspension ou un report de l'audience, ces derniers sont fondés à soutenir que la procédure suivie devant la Cour de discipline budgétaire et financière a méconnu les droits de la défense ».

Le Conseil d'Etat a ainsi cassé partiellement l'arrêt attaqué et renvoyé les deux auteurs du pourvoi devant la CDBF qui a une nouvelle fois statué en décembre 2008 sur leurs responsabilités (voir la présentation de cette nouvelle décision ci-dessus – partie D –).

G - Conclusion

Pour son 60^{ème} anniversaire, la CDBF a enregistré une nette amélioration de ses indicateurs d'activité et de performance.

Alors que 2007 apparaissait comme une année de transition, l'année 2008 a pleinement bénéficié des effets positifs de la réforme de 2005. La durée moyenne de traitement des affaires jugées cette année, inférieure à trois années alors qu'elle était auparavant supérieure à cinq, est l'illustration de l'efficacité des réformes intervenues.

En dépit de cette amélioration, il demeure indéniable que subsistent d'importantes limites au développement de la juridiction, en particulier la faiblesse du nombre de déférés, et que son volume d'activité ne reflète pas, dans le contexte de modernisation de la gestion publique, l'importance des enjeux qui s'attachent à la question de la responsabilité des gestionnaires, question qui renforce pourtant l'importance et la nécessité de disposer d'un régime de sanction spécifique efficace réprimant les atteintes à la discipline budgétaire et financière.

Extrait de la conférence du Premier président de la Cour des comptes prononcée à l'université de Nantes (22 octobre 2008)

« [...] Je veux enfin souligner que si la Cour prétend être une magistrature d'influence, elle n'oublie pas qu'elle est une magistrature tout court... Et je veux insister pour finir sur notre rôle de sanction.

Si la crise aujourd'hui est une crise économique, c'est également une crise de légitimité et de confiance, qui se développe faute, me semble-t-il, de mécanismes de responsabilité adaptés.

C'est le cas dans les banques, dans les grandes entreprises -on en aura assez parlé ces derniers jours- mais le secteur public est également concerné.

Depuis plusieurs années maintenant, la tendance est en effet à l'allègement des contrôles a priori, à l'élargissement des marges de manœuvre des gestionnaires au profit –nous dit-on- d'une responsabilisation sur les résultats atteints a posteriori.

Pourtant, force est de constater que les mécanismes de cette responsabilité restent totalement à inventer.

Dans une tribune que j'ai eu plaisir à lire, Monsieur le professeur Crucis, vous nous invitez à « veiller au droit... ».

La recherche de la performance ne doit pas en effet dispenser le gestionnaire du respect de la loi. La régularité et la probité d'une gestion sont les premiers gages de son efficacité et surtout de sa légitimité.

Alors certes l'administration a ses propres mécanismes de sanctions administratives notamment disciplinaires. Mais sont-ils adaptés aux nouvelles responsabilités des gestionnaires ? Quant aux responsables de programme, quels risques encourent-ils s'ils commettent des fautes de gestion ou des irrégularités ? On parle de sanctions « managériales », de perte de prime ou de promotion mais force est de constater qu'il demeure en cette matière une lacune.

La responsabilité politique ne saurait non plus suffire. Elle se joue largement sur d'autres critères. On imagine mal une majorité parlementaire renverser le Gouvernement issu des mêmes rangs parce que les résultats de tel ou tel programme n'ont pas été atteints, ou parce que tel ou tel gestionnaire a manifestement mal géré son budget, commis des irrégularités ou des fautes de gestion. D'autre part, si l'on se transporte au niveau individuel, une élection n'est pas à titre principal une sanction de l'action passée. Elle est un choix pour l'orientation des actions futures. Après les élections présidentielles de 2002, on a entendu ce constat répété à l'envi. Or, il ne semble pas qu'on en ait tiré la moindre conséquence.

Les irrégularités et les fautes de gestion doivent donc pouvoir être sanctionnées par d'autres moyens, par un juge impartial et spécialisé. Et à cet égard, les juridictions financières ont un rôle clé à jouer.

Il y a bien la Cour de discipline budgétaire et financière, qui a développé une jurisprudence intéressante mais le champ d'action de cette juridiction associée à la Cour est singulièrement limité. Les principaux gestionnaires échappent à sa juridiction et la définition des infractions apparaît à certains égards datée. Nous avons déjà formulé plusieurs propositions pour moderniser en profondeur la discipline budgétaire et financière. La réforme est aujourd'hui urgente. C'est une question d'efficacité comme d'équité [...] »

Les éléments suivants permettent d'étayer cette appréciation :

- **la réduction progressive des contrôles a priori et des contraintes réglementaires pesant en amont sur la décision** (loi organique relative aux lois de finances (LOLF), réforme du contrôle financier pour l'État et les établissements publics administratifs, réduction du champ de la comptabilité publique, révision générale des politiques publiques) renforce la nécessité de sanctions a posteriori (v. le colloque « Finances publiques et responsabilité, l'autre réforme » de 2005²⁶) ; or la CDBF est actuellement la seule juridiction spécialisée à remplir cette fonction ;

- **l'affaiblissement du principe de séparation entre ordonnateur et comptable et par conséquent celui de la spécificité des comptables publics** : la CDBF, qui n'est pas seulement « juge des ordonnateurs », mais **juge de tous les gestionnaires publics**, y compris donc des comptables, répond à cette évolution ;

- la jurisprudence de la CDBF couvre l'ensemble de la gestion publique. La Cour a en particulier précisé les notions clefs de l'engagement de la responsabilité des gestionnaires : **défaut d'organisation d'un service, défaut de surveillance, violation de principes non écrits de gestion, insincérité des comptes et désordres comptables, faute grave de gestion**. Ainsi, elle peut d'ores et déjà apporter une forme de réponse à certaines des exigences nouvelles en matière de gestion publique que posent notamment la LOLF mais aussi, désormais le 2^{ème} alinéa de l'article 47-2 de la Constitution qui dispose « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.* »

- **l'existence d'un système répressif propre aux finances publiques constitue une alternative à la pénalisation de la gestion publique** ; cela vaut pour tous les gestionnaires, et notamment les élus locaux. Une juridiction financière telle que la CDBF est un intermédiaire entre l'absence de sanction et le risque que ferait peser une pénalisation de la vie administrative sur le dynamisme de la gestion publique ;

- **l'opinion publique** supporte mal que des irrégularités et fautes graves de gestion demeurent sans sanction appropriée, quels que puissent être les responsables de ces errements ;

26) Les actes de ce colloque ont été publiés dans le n° 92 de la Revue française de finances publiques (nov. 2005).

- **s'agissant plus spécifiquement des élus locaux**, l'existence de la tutelle peut expliquer historiquement qu'ils n'aient pas été inclus dans le champ des justiciables de la CDBF, sauf quelques cas exceptionnels. Or les différentes phases de décentralisation ont modifié cette situation et ont fait des élus des gestionnaires de plein exercice aux compétences particulièrement étendues. L'opinion publique admet de moins en moins qu'un traitement particulier leur soit réservé par rapport aux autres gestionnaires (agents de l'État et des établissements publics). Une plus large justiciabilité des élus devant la CDBF permettrait pourtant d'éviter qu'ils soient excessivement exposés au risque pénal.

Il paraît ainsi souhaitable de poursuivre la modernisation de la juridiction chargée de la discipline budgétaire et financière en s'appuyant sur ses acquis, notamment sa riche jurisprudence, afin de mettre en place un dispositif juridictionnel plus apte à garantir la protection des finances publiques et mieux adapté aux enjeux actuels de la gestion publique.

Dans ce cadre, le mouvement de réforme amorcé en 2005 doit se poursuivre en s'inscrivant désormais dans la réforme plus globale et plus fondamentale des juridictions financières et de leurs missions juridictionnelles entreprise à la demande du Président de la République²⁷.

27) Cf allocution du Président de la République à l'occasion du Bicentenaire de la Cour des comptes, le 5 novembre 2007 – extraits figurant pp. 38 et 39 du rapport annuel 2008 de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Le présent rapport a été délibéré à la Cour des comptes le dix-neuf janvier deux mille neuf.

Ont délibéré : M. Séguin, Premier président de la Cour des comptes, président de la Cour de discipline budgétaire et financière ;

M. Racine, Président de la section des finances du Conseil d'État, vice-président de la Cour de discipline budgétaire et financière ; M. Pinault, Président de la section de l'administration du Conseil d'État, MM. Martin, Ménéménis, Loloum et Pêcheur, conseillers d'État, MM. Mayaud, Vachia et Duchadeuil, et Mmes Froment-Meurice et Fradin, conseillers maîtres à la Cour des comptes, membres titulaires de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Était présent et a participé aux débats : M Bénard, Procureur général de la République, ministre public près la Cour de discipline budgétaire et financière, assisté de M. Frenzt, premier avocat général.

M. Lesueur, conseiller référendaire à la Cour des comptes et secrétaire général de la Cour de discipline budgétaire et financière, assurait le secrétariat de la séance.

Fait à la Cour des comptes, le 19 janvier 2009.

Philippe SÉGUIN