

COUR DE DISCIPLINE BUDGETAIRE ET FINANCIERE

RAPPORT AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Annexe au rapport public de la Cour des comptes

1999

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 du 1^{er} octobre 1998 au 31 octobre 1999. Cette présentation permet de rendre compte de l'évolution la plus récente de l'activité et de la jurisprudence de la juridiction.

1. ACTIVITE DE LA COUR

Par rapport à la période antérieure, les années 1995 à 1997 avaient été marquées par une forte augmentation du nombre d'affaires portées devant la Cour. Alors qu'en 1994 vingt et un déférés ou saisines avaient été enregistrés, ceux-ci se sont élevés à trente-trois en 1995, trente et un en 1996, trente-quatre en 1997.

En 1998, vingt-quatre affaires ont été portées devant la juridiction soit une diminution de près d'un tiers par rapport à 1997. Cette évolution est confirmée pour 1999 qui, avec une vingtaine d'affaires enregistrées au 31 octobre 1999, retrouve le niveau de 1994.

Pendant la période sous revue, c'est-à-dire du 1^{er} octobre 1998 au 31 octobre 1999, vingt-deux affaires ont été portées devant la Cour. Sur ce total, huit proviennent de la Cour des comptes, cinq des chambres régionales des comptes, deux de membres du Gouvernement et une du Procureur général de la Cour des comptes, ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière ; six autres affaires résultent de saisines par des créanciers sur le fondement de la loi du 16 juillet 1980, relative à l'inexécution ou à l'exécution tardive d'une décision de justice.

Durant cette même période, douze affaires ont été mises à l'instruction alors que vingt-quatre l'avaient été pendant l'année civile 1998 et cinq arrêts ont été rendus.

Pour les raisons déjà mentionnées lors des rapports précédents, tenant aux délais d'instruction et de procédure, le stock des affaires en cours reste élevé (soixante et onze au 31 octobre 1999) mais il est en décline de plus de 20 % par rapport à septembre 1998. Cette évolution résulte de la diminution du nombre de déférés et de classements plus nombreux par le ministère public.

Le nombre d'affaires à l'instruction et l'indisponibilité de plusieurs rapporteurs ont rendu nécessaire la nomination de 10

rapporteurs supplémentaires par décret du 5 novembre 1998 et de 10 autres par décret du 26 octobre 1999.

2. QUESTIONS DE PROCEDURE

L'une des affaires jugée en 1999 l'a été après que le Conseil d'État eut cassé, le 30 octobre 1998, un premier arrêt rendu par la Cour.

La Cour avait exposé dans son rapport d'activité de 1997 qu'en application de l'arrêt Maubleu du Conseil d'Etat du 14 février 1996, elle offrait depuis 1996 aux personnes citées à comparaître la possibilité de demander une audience publique. En 1998, saisie d'un pourvoi en cassation contre un arrêt de la Cour, le Conseil d'Etat a jugé que celle-ci, pouvant infliger des amendes prévues par le code des juridictions financières, doit être regardée comme décidant du bien-fondé d'« accusations en matière pénale » au sens de l'article 6-1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et qu'elle doit, dès lors, siéger en séance publique sans que puissent y faire obstacle les dispositions de l'article L. 314-15 du code des juridictions financières selon lequel les audiences de la Cour ne sont pas publiques.

Tirant les conséquences de cette décision, la Cour a décidé que ses audiences seraient désormais publiques.

Il est rappelé que ses arrêts peuvent être consultés au greffe de la Cour et qu'ils sont publiés au recueil Lebon.

Pour une autre affaire la Cour a jugé une nouvelle fois que les condamnations prononcées par un tribunal de grande instance dans le cadre de l'opération dont elle a à connaître ne font pas obstacle au renvoi devant elle des personnes condamnées par le tribunal, en application de l'article L. 314-18 du code des juridictions financières. Au demeurant les condamnations prononcées par le tribunal étaient fondées, en l'espèce, sur des infractions différentes de celles pour lesquelles les intéressés comparaissaient devant elle.

3. ARRETS DE LA COUR

La Cour a statué à cinq reprises au cours de la période sous revue. Les quatre arrêts rendus après la décision du Conseil d'Etat mentionnée ci-dessus ont été lus en séance publique.

Dans plusieurs cas, les irrégularités étaient établies mais les circonstances de l'espèce ont conduit à relaxer les personnes en cause.

I - Dans une première affaire (arrêt du 14 octobre 1998), la Cour a jugé le chef d'un service public rattaché à un établissement public administratif de l'État.

Professeur des universités atteint par la limite d'âge, il avait été maintenu en activité sur le fondement de la loi du 23 décembre 1986 relative à la limite d'âge et aux modalités de recrutement de certains fonctionnaires civils de l'État, pour exercer les fonctions de chef de service, ce que ne permet pas la loi du 31 décembre 1970 portant réforme hospitalière. En l'espèce l'intéressé avait exercé ses fonctions pendant plus de quatre ans au delà de sa limite d'âge.

De plus la Cour a relevé que certains des travaux du service avaient été soumis à redevance en l'absence de tout texte l'habilitant à percevoir des recettes et en fixant le régime et le montant. L'encaissement de ces recettes n'avait pas été précédé de l'émission de titres de recettes, en méconnaissance de l'article 23 du décret 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique.

Ces irrégularités avaient été relevées par l'agent comptable de l'établissement public auquel le service était rattaché et par la Cour des comptes qui avait formulé des avertissements demeurés sans effet.

La Cour a jugé qu'en se maintenant à son poste au-delà de la limite d'âge, en continuant à ordonnancer les dépenses du service sans en avoir le pouvoir et en n'émettant pas de titres de recettes réguliers pour les redevances facturées par son service, l'intéressé avait engagé sa responsabilité sur le fondement des articles L. 313-3 et L. 313-4 du code des juridictions financières. Elle a toutefois prononcé sa relaxe, en raison de la carence tant de l'établissement public de rattachement que des ministères de tutelle qui n'avaient pas pris les mesures et exercé les contrôles nécessaires.

II - Dans une deuxième affaire (arrêt du 31 mars 1999), la Cour a jugé les anciens présidents d'une association ayant pour objet de produire et de diffuser des programmes audiovisuels, qui avait bénéficié du concours financier d'un établissement public de l'État dont ils étaient en outre les directeurs des programmes audiovisuels, ainsi que deux anciens directeurs généraux de cet établissement public.

L'association avait rémunéré jusqu'en 1994 des personnes travaillant pour l'établissement public, ce qui n'était pas conforme à son objet. Ces dépenses étaient couvertes par une partie de la subvention qu'allouait l'établissement public, en méconnaissance de la spécialité des crédits. En procédant de la sorte, les dirigeants en cause avaient enfreint les règles d'exécution des dépenses de l'établissement public d'une part, celles de l'association d'autre part.

Cependant la Cour a relevé que les faits incriminés préexistaient à l'entrée en fonctions des deux directeurs généraux de l'établissement public renvoyés devant elle et que cette situation avait reçu l'accord de collaborateurs directs du ministre de la culture et du ministre du budget. Elle a aussi pris en considération le fait que, lors de la préparation des projets de lois de finances depuis 1990, le directeur général de l'établissement public avait demandé, sans résultat, aux ministres concernés de régulariser la situation de certains des agents ainsi rémunérés. S'agissant des deux présidents elle a observé que leur fonction à la tête de l'association était la conséquence de celles qu'ils exerçaient au sein de l'établissement public et qu'ils avaient reçu des instructions précises des directeurs généraux successifs de celui-ci, sous l'autorité hiérarchique desquels ils étaient placés en leur qualité de directeur des programmes audiovisuels, à l'effet de prendre en charge les rémunérations d'agents d'une partie du personnel de l'établissement public.

La Cour a jugé que l'ensemble des circonstances retracées ci-dessus était de nature à exonérer les personnes renvoyées devant elle de la condamnation à l'amende.

III - Une troisième affaire (arrêt du 16 juin 1999) a été jugée après que le Conseil d'État, par décision du 30 octobre 1998, eut annulé un premier arrêt de la Cour de discipline budgétaire et financière et renvoyé l'affaire devant elle pour des motifs de procédure, ainsi qu'il a été exposé plus haut. Elle concernait le directeur général d'un établissement public de l'État à caractère industriel et commercial, auquel étaient reprochés le fractionnement systématique de marchés passés sans mise en concurrence, une tenue défectueuse de l'inventaire des immobilisations corporelles et la signature de "bons à payer" pour des prestations qui n'avaient pas été exécutées. Sur les deux premiers points, la Cour n'a pas relevé d'infraction, considérant dans le premier cas que les règles enfreintes avaient été fixées par l'établissement lui-même, dans le deuxième que des efforts avaient été déployés pour remédier aux insuffisances constatées.

Sur le dernier point, elle a pris en considération tant le fait que les visas pour bon à payer avaient été apposés par le directeur au vu de la certification par l'autorité compétente que le service avait été fait,

que les conditions difficiles, relevées au cours de l'instruction, dans lesquelles il avait été amené à exercer sa mission durant la brève existence de l'établissement. Elle a, en conséquence, prononcé sa relaxe.

IV - Dans une quatrième affaire (arrêt du 29 septembre 1999), la Cour a jugé un ancien chargé de mission auprès d'un ministre, un ancien chef du service d'information du même ministère, un ancien directeur général adjoint d'établissement public et un ancien secrétaire général de délégation interministérielle.

Un comité interministériel avait confié au ministre en juillet 1993 la responsabilité d'organiser un débat national. Il avait notamment été décidé de produire un film publicitaire.

L'opération était pilotée par le chargé de mission auprès du ministre ; le service d'information du ministère était chargé de sa réalisation ; les marchés avaient été passés par l'établissement public ; une partie de la dépense était prise en charge par une délégation interministérielle.

a) Le ministère avait confié au président d'une société anonyme, en même temps gérant d'une société à responsabilité limitée (SARL), la conception du synopsis d'un film et le suivi de sa réalisation, sans fixer par écrit le montant de sa rémunération. Deux factures avaient été émises le même jour, adressées la première par la société anonyme au service d'information, la seconde par la SARL à la délégation interministérielle ; l'année suivante, deux autres factures avaient été adressées au service d'information, l'une par la société anonyme, l'autre par la SARL. Le montant global de ces quatre factures excédait notablement le plafond fixé par le code des marchés pour des achats sur factures.

La Cour a jugé qu'un découpage artificiel de prestations avait ainsi été opéré en vue de s'affranchir des prescriptions du code des marchés publics. Il a été établi en outre que le chargé de mission auprès du ministre avait passé la commande oralement, sans mise en concurrence. Enfin, le contrôleur financier près le ministre n'avait pas été saisi du dossier, contrairement à la loi du 10 août 1922 relative au contrôle des dépenses engagées.

La Cour a retenu la responsabilité du chargé de mission auprès du ministre pour avoir engagé des dépenses de l'État sans avoir qualité pour le faire, en méconnaissant de plus les règles applicables en matière de contrôle financier et de marchés publics. Le chef du service d'information aurait dû veiller, pour sa part, au respect des règles relatives à l'engagement des dépenses et au contrôle financier. Si le secrétaire général de la délégation avait enfreint les règles d'exécution des dépenses de l'État en autorisant le paiement

d'une facture résultant d'une commande orale, l'urgence alléguée de la prestation, qui conditionnait les phases suivantes de réalisation du film, et la position de l'auteur de la commande au sein du cabinet du ministre étaient des circonstances de nature à exonérer sa responsabilité ; en outre, il n'avait pas eu à connaître de la facture émise le même jour par la société anonyme auprès du service d'information.

b) La consultation et le choix de la société de production du film n'avaient pas non plus été conformes au code des marchés publics puisque seule la société retenue avait été mise en situation de négocier ses tarifs, sur des critères non spécifiés dans l'appel d'offres.

La Cour a jugé que le chargé de mission auprès du ministre avait été l'initiateur et le principal acteur de cette procédure de choix.

c) Ont été relevées enfin des irrégularités dans la passation et l'exécution des marchés relatifs à la réalisation du film : quatre marchés ont été passés pour une même prestation, certains marchés ont été signés après l'exécution des prestations correspondantes, sans mise en concurrence préalable et sans consultation de la commission spécialisée des marchés.

La Cour a jugé qu'il appartenait au chargé de mission auprès du ministre, nonobstant le fait qu'il ne fût pas membre de la fonction publique, d'observer et de faire observer les règles d'engagement et d'exécution des dépenses de l'État, ce qu'il n'avait pas fait. Le chef du service d'information a lui aussi engagé sa responsabilité en décidant, sans solliciter d'instructions écrites, de scinder en plusieurs marchés une même opération que des contraintes budgétaires ne permettaient pas d'imputer en totalité sur une seule année.

Enfin, la Cour a jugé que le directeur général adjoint de l'établissement public avait enfreint les règles d'exécution des dépenses de l'État pour avoir signé quatre marchés qui correspondaient à une même opération ; certains des marchés avaient été signés après la réalisation des prestations. Toutefois il agissait sur mandat du ministère, qui devait certifier le service fait et ordonnancer le montant des dépenses correspondantes au profit de l'établissement public. Le transfert tardif des crédits nécessaires à la conclusion des marchés a été retenu comme une circonstance de nature à exonérer cet agent de sa responsabilité.

En définitive, la Cour a condamné le chargé de mission auprès du ministre et le chef du service d'information à des amendes de 30 000 F et 10 000 F respectivement. Les autres personnes renvoyées devant elle ont été relaxées.

V - Dans la dernière affaire (arrêt du 29 septembre 1999), la Cour devait juger d'anciens responsables d'établissements bancaires. Saisie de conclusions aux fins de sursis à statuer et de supplément d'information, la Cour a décidé la disjonction des incidents du fond.

Les personnes renvoyées faisaient valoir que certains des faits soumis à l'appréciation de la Cour faisaient parallèlement l'objet de plusieurs informations judiciaires et soutenaient qu'elle devait surseoir à statuer dans l'attente d'une décision du juge pénal. La Cour a rejeté cette demande car ni l'article L. 314-18 du code des juridictions financières ni aucun autre texte ne l'autorisent à subordonner son jugement à l'intervention d'une décision du juge pénal ; en outre, l'article 4 du code de procédure pénale, en vertu duquel il est sursis au jugement d'une action exercée devant une juridiction civile tant qu'il n'a pas été prononcé sur l'action pénale, n'est pas applicable à la Cour de discipline budgétaire et financière qui n'est pas une juridiction civile.

Faisant valoir qu'elles ne pouvaient exercer les droits de la défense en raison du contrôle judiciaire, qui leur interdisait de recevoir ou de rencontrer les personnes avec lesquelles elles entretenaient des relations dans le cadre de leurs activités au moment des faits, ou d'entrer en relation avec elles de quelque manière que ce fût, les personnes mises en cause demandaient aussi à la Cour de surseoir à statuer jusqu'à la levée du contrôle judiciaire ou, à défaut, d'ordonner un supplément d'information.

La Cour a constaté que, par ordonnances de modification du placement sous contrôle judiciaire, le magistrat instructeur du dossier pénal a autorisé les personnes renvoyées devant elle à rencontrer les personnes qu'elles n'étaient jusqu'alors pas autorisées à rencontrer, dans le cadre des audiences fixées par la Cour ou à l'occasion des réunions organisées par elle. Elle a jugé que cet aménagement permettait aux personnes renvoyées de préparer leur défense sans attendre la levée complète du contrôle judiciaire. En conséquence elle a renvoyé l'affaire devant le rapporteur, pour complément d'instruction, à l'objet de confronter les personnes déférées avec celles dont elles avaient sollicité le témoignage et de procéder, le cas échéant, à des mesures d'instruction complémentaires.

4. DECISIONS DE CLASSEMENT DU PROCUREUR GENERAL

En application du code des juridictions financières, le Procureur général a la faculté de classer les affaires à trois stades différents de la procédure s'il estime qu'il n'y a pas lieu à poursuites : à la réception de la saisine (L. 314-3), à l'issue de l'instruction (L. 314-4), après l'avis du ou des ministres concernés (L. 314-6).

Sur la période examinée, trente-huit affaires ont été classées : vingt avant l'instruction, dix-huit après instruction dont deux après avis des ministres concernés.

Parmi ces décisions de classement, neuf étaient relatives à l'application de la loi du 16 juillet 1980, dont deux après instruction.



Le présent rapport a été délibéré à la Cour le 24 novembre 1999.

Ont délibéré : M. Joxe, Premier président de la Cour des comptes, président de la Cour de discipline budgétaire et financière ; M. Massot, président de la section des finances du Conseil d'État, vice-président ; M. Fouquet, conseiller d'État ; MM. Gastinel et Capdebosq, conseillers maîtres.

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

Fait à la Cour des comptes, le 24 novembre 1999.

Pierre JOXE