

Cour de discipline budgétaire et financière

Seconde section

Arrêt du 4 septembre 2018 « Agence de l'eau Seine-Normandie (AESN) »

N° 222-771

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE,
siégeant à la Cour des comptes, en audience publique, a rendu l'arrêt suivant :

Vu le code des juridictions financières, notamment le titre 1^{er} de son livre III, relatif à la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et les textes régissant les aides d'État en faveur de la protection de l'environnement ;

Vu le code de l'environnement ;

Vu le 9^{ème} programme d'intervention de l'Agence de l'eau Seine-Normandie du 30 novembre 2006 révisé ;

Vu la communication en date du 30 janvier 2015 et les communications complémentaires des 26 juin 2015 et 26 janvier 2016, enregistrées les mêmes jours au parquet général, par lesquelles la présidente de la septième chambre de la Cour des comptes a informé le procureur général près la Cour des comptes, ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière, de faits relatifs à la gestion administrative et financière de l'Agence de l'eau Seine-Normandie (AESN), conformément aux dispositions de l'article L. 314-1 du code des juridictions financières alors en vigueur ;

Vu le réquisitoire du 15 novembre 2016 par lequel le procureur général a saisi de cette affaire le Premier président de la Cour des comptes, président de la Cour de discipline budgétaire et financière, conformément aux dispositions de l'article L. 314-3 du code des juridictions financières alors en vigueur ;

Vu la décision du 30 novembre 2016 par laquelle le président de la Cour de discipline budgétaire et financière a désigné M. Alain Levionnois, conseiller maître à la Cour des comptes, en qualité de rapporteur de l'affaire ;

Vu les lettres recommandées du procureur général du 14 février 2017, ensemble les avis de réception de ces lettres, par lesquelles, conformément aux dispositions de l'article L. 314-4 du code des juridictions financières alors en vigueur, ont été respectivement mis en cause, au regard des faits de l'espèce :

- M. Guy X..., ancien directeur général de l'AESN ;
- Mme Michèle Y..., ancienne directrice générale de l'AESN ;

Vu la lettre du 9 octobre 2017 du président de la Cour de discipline budgétaire et financière transmettant au ministère public le dossier de l'affaire après le dépôt du rapport de M. Levionnois, en application de l'article L. 314-4 du code des juridictions financières alors en vigueur ;

Vu la décision du 15 février 2018 du procureur général renvoyant Mme Y... et M. X... devant la Cour de discipline budgétaire et financière, en application de l'article L. 314-6 du code des juridictions financières ;

Vu les lettres recommandées adressées par la greffière de la Cour de discipline budgétaire et financière à Mme Y... et M. X..., le 16 février 2018, leur transmettant la décision de renvoi du procureur général, les avisant qu'ils pouvaient produire un mémoire en défense dans les conditions prévues à l'article L. 314-8 du code des juridictions financières et les citant à comparaître le 18 mai 2018 devant la Cour de discipline budgétaire et financière, ensemble les avis de réception de ces lettres ;

Vu le courriel du 17 mai 2018 adressé par la greffière de la Cour à Mme Y... et M. X..., les informant du report de l'audience ;

Vu les lettres recommandées adressées par la greffière de la Cour à Mme Y... et M. X..., le 28 mai 2018, les citant à comparaître le 13 juillet 2018 devant la Cour de discipline budgétaire et financière, ensemble les avis de réception ou attestation électronique de remise de ces lettres ;

Vu le mémoire en défense produit par Maître Thiriez dans l'intérêt de Mme Y... le 2 mai 2018 ;

Vu le mémoire en défense produit par Maître Thiriez dans l'intérêt de M. X... le 2 mai 2018, ensemble la pièce à l'appui ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Entendu le représentant du ministère public, présentant la décision de renvoi, en application de l'article L. 314-12 du code des juridictions financières ;

Entendu le procureur général en ses conclusions, en application de l'article L. 314-12 du code des juridictions financières ;

Entendu en sa plaidoirie Maître Thiriez pour Mme Y... et pour M. X..., Mme Y... et M. X... ayant été invités à présenter leurs explications et observations, la défense ayant eu la parole en dernier ;

Après en avoir délibéré ;

Sur la compétence de la Cour

1. Considérant qu'en application du b) du I de l'article L. 312-1 du code des juridictions financières, la Cour de discipline budgétaire et financière est compétente pour connaître des infractions susceptibles d'avoir été commises dans l'exercice de leurs fonctions par « *Tout fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics [...]* » ; que l'AESN est un organisme ayant le statut d'établissement public de l'État ; qu'à ce titre, les anciens directeurs généraux de l'agence sont justiciables de la Cour ;

Sur la prescription

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 314-2 du code des juridictions financières : « *La Cour ne peut être saisie après l'expiration d'un délai de cinq années révolues à compter du jour où aura été commis le fait de nature à donner lieu à l'application des sanctions prévues par le présent titre.* » ; qu'il en résulte que ne peuvent être valablement poursuivies et sanctionnées que les infractions commises moins de cinq ans avant les dates auxquelles ont été déférées au parquet général les communications de la présidente de la septième chambre de la Cour des comptes susvisées, soit les faits commis depuis le 30 janvier 2010, s'agissant de la communication du 30 janvier 2015, depuis le 26 juin 2010, s'agissant de la communication du 26 juin 2015, et depuis le 26 janvier 2011, s'agissant de la communication du 26 janvier 2016 ;

3. Considérant que les irrégularités pour lesquelles est saisie la Cour portent sur des faits qui sont tous postérieurs à ces dates ;

Sur les faits, leur qualification juridique et l'imputation des responsabilités

Sur l'aide accordée à la société Z...

4. Considérant que la société Z..., dans le cadre du financement de son projet de construction d'une station de traitement des eaux usées, avait sollicité de l'AESN une subvention sur la base d'un coût total estimé du projet de 18,6 M€ ; que par décision du 1^{er} décembre 2009, sur proposition du directeur général de l'agence, la commission des aides de l'AESN avait approuvé l'octroi d'un concours financier à la société Z... d'un montant de 1,7 M€ de subvention et de 4,3 M€ sous la forme d'une avance ;

5. Considérant, en premier lieu, que, lors de sa séance du 2 février 2010, toujours sur proposition du directeur général de l'agence, la commission des aides de l'agence a approuvé le versement à la société Z..., sur le fondement du point D. 1.3.6 du 9^{ème} programme d'intervention révisé, d'une avance complémentaire d'un montant de 13,5 M€ sur 10 ans, correspondant à la totalité du montant éligible, soit le coût total du projet déduction faite du retour sur investissement lié au recyclage des eaux et des aides déjà accordées ;

6. Considérant que les dispositions de ce point D. 1.3.6 prévoient qu'en « *complément des aides décrites aux chapitres suivants, il peut être attribué, dans certains cas, des prêts sans intérêt d'une durée maximale de 10 ans dont 5 ans de différé, portant sur la part de financement restant à la charge du maître d'ouvrage. Le bénéfice de cette procédure et le montant du prêt complémentaire sont décidés pour chaque cas sur avis conforme de la commission des aides.* » ;

7. Considérant que ces dispositions dérogent au point D. 2.1 du même programme d'intervention, lequel fixe à huit ans la durée des prêts consentis par l'agence ; que si la commission permanente des programmes et de la prospective a débattu le 24 mars 2009 des cas dans lesquels ces prêts pouvaient être attribués, les orientations retenues n'ont pas le caractère de règles de nature à encadrer le pouvoir de décision du conseil d'administration sur avis conforme de la commission des aides ;

8. Considérant, en conséquence, que M. X..., directeur général de l'agence, n'a pas sur ce point méconnu les règles d'attribution des aides financières posées par le programme d'intervention ; que sa responsabilité ne peut être retenue de ce chef sur le fondement des articles L. 313-4 et L. 313-6 du code des juridictions financières ;

9. Considérant, en second lieu, qu'à nouveau sur proposition du directeur général de l'agence, le conseil d'administration de l'AESN a décidé, lors de sa séance du 8 avril 2010, la conversion des avances mentionnées ci-dessus de 4,3 M€ en 0,85 M€ de subvention et de 13,5 M€ en 2,7 M€ de subvention au bénéfice de la société Z... ;

10. Considérant que le point D. 2.2 du 9^{ème} programme d'intervention de l'AESN limite la possibilité de conversion des avances en subventions pour les tributaires industriels ; que seules les avances d'un montant maximal de 300 000 € sont susceptibles d'être converties en subventions ; qu'aux termes des délibérations du conseil d'administration, l'octroi de subventions par conversion d'avances d'un montant supérieur à 300 000 € a été explicitement proposé et décidé « par dérogation » ; qu'aucune disposition du 9^{ème} programme d'intervention adopté par le conseil d'administration de l'AESN sur avis conforme du comité de bassin n'autorisait cependant le conseil d'administration à décider d'une telle dérogation ;

11. Considérant que, si la transaction conclue, le 21 décembre 2006, entre l'État français et la société Z... pour régler la question de la prise en charge des coûts d'installation et de mise en œuvre de la station d'épuration, prévoyait un engagement de l'État à hauteur d'au moins 35 % du financement des travaux, cet accord, auquel l'AESN n'était d'ailleurs pas partie, ne lui imposait pas d'assurer l'intégralité de ce financement ;

12. Considérant que la conversion d'aides financières en subventions au-delà des seuils prévus par le programme susvisé constitue une infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses au sens de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ; que ces faits sont également constitutifs d'un avantage injustifié, au sens de l'article L. 313-6 du code des juridictions financières, octroyé à la société Z..., qui a entraîné un préjudice financier pour l'AESN ;

13. Considérant que ces manquements sont imputables à M. X..., directeur général de l'AESN ;

Sur l'aide accordée à la société A...

14. Considérant que par une convention d'aide financière du 2 juillet 2010, le directeur général de l'AESN a octroyé une subvention d'un montant de 155 100 € et une avance d'un montant de 517 000 € à la société A... pour des travaux de dépollution de sols pollués ; que la commission des aides a donné un avis préalable favorable à l'attribution de cette aide lors de la séance du 29 juin 2010 ; que le conseil d'administration s'est prononcé favorablement sur cette aide le 30 septembre 2010 ;

15. Considérant que le point D. 2.1 du 9^{ème} programme d'intervention prévoit, en matière d'aide à la dépollution industrielle, « *que les travaux faisant l'objet d'un arrêté préfectoral de mise en demeure dans le secteur industriel ne peuvent être éligibles aux aides de l'agence.* » ; qu'un tel arrêté n'ayant pas été pris par le préfet à l'encontre de la société A..., le directeur général de l'agence a pu en déduire que rien ne s'opposait en l'espèce à l'octroi de ces aides ;

16. Considérant qu'en agissant ainsi, le directeur général de l'agence, n'a pas méconnu les règles prévues par le programme d'intervention de l'agence, lesquelles ne contreviennent manifestement ni au régime européen des aides d'État tel qu'il ressort, en ce qui concerne la protection de l'environnement, des lignes directrices publiées au *Journal officiel* de l'Union européenne du 1^{er} avril 2008 et de la décision de la Commission européenne approuvant le régime d'aides spécifiques aux agences de l'eau, ni aux dispositions des articles L. 110-1 et L. 162-17 du code de l'environnement ;

17. Considérant, en conséquence, que M. X..., directeur général de l'agence, n'a pas méconnu les règles d'attribution des aides financières posées par le programme d'intervention ; que sa responsabilité ne peut être retenue de ce chef sur le fondement des articles L. 313-3, L. 313-4 et L. 313-6 du code des juridictions financières ;

Sur l'aide accordée à la commune de B...

18. Considérant que la commune de B... avait été bénéficiaire d'une aide financière attribuée en 2008 par l'AESN pour l'installation d'une station d'épuration qui devait remplacer une première installation défectueuse ; que le plan de financement de la nouvelle station prévoyait une contribution de la commune limitée à un montant de 178 459 €, lequel correspondait aux indemnités que devait verser la société qui avait construit la précédente station, en raison de l'existence de malfaçons ; que le dossier d'aide avait ensuite été clôturé le 13 décembre 2010 après que plusieurs visites du site avaient confirmé le bon fonctionnement de la station ;

19. Considérant que l'AESN a de nouveau été sollicitée par la commune de B..., début 2012, afin d'apporter un complément de financement à la nouvelle station, en raison de la cessation du versement de toute indemnité par la société responsable des malfaçons et de la volonté de la commune de limiter l'augmentation du prix de l'eau ; que par deux conventions, signées le 7 mars 2012 par Mme Y..., directrice générale de l'AESN, un complément de subvention de 28 592 € et une avance exceptionnelle sur 10 ans de 75 000 € ont été accordés à la commune de B... ;

20. Considérant que l'article D. 1.3.2 du 9^{ème} programme d'intervention de l'AESN dispose que « [...] *le démarrage des travaux (commande, ordre de service) ne pourra intervenir, sauf exception, avant la décision d'aide de l'agence identifiée à la date de la décision du directeur.* » ; qu'il n'y a aucune raison de penser que les dispositions de l'article D. 1.3.6 citées plus haut, qui avaient un autre objet, aient entendu déroger sur ce point aux prescriptions de l'article D. 1.3.2 ; que les exceptions mentionnées à ce dernier article sont relatives aux démarrages anticipés des travaux et se matérialisent par une autorisation accordée par l'agence, qui, en tout état de cause, n'a pas été accordée en l'espèce ; qu'ainsi aucune disposition du programme d'intervention ne permettait à l'agence de financer des infrastructures une fois celles-ci achevées et mises en service ;

21. Considérant que l'octroi de ces aides en méconnaissance des règles fixées par le 9^{ème} programme d'intervention de l'AESN constitue une infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses au sens de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ; que cette situation est également constitutive d'un avantage injustifié, au sens de l'article L. 313-6 du code des juridictions financières, octroyé à la commune de B..., qui a entraîné un préjudice financier pour l'AESN ;

22. Considérant que ces manquements sont imputables à Mme Y..., directrice générale de l'AESN ;

Sur les circonstances

23. Considérant cependant que la validation par le conseil d'administration de l'AESN de la conversion de l'avance au bénéfice de la société Z... et son approbation implicite par les autorités de tutelle qui n'ont pas fait opposition à la délibération susmentionnée sont des faits de nature à constituer des circonstances atténuantes de responsabilité pour M. X... ;

24. Considérant également que le plan de financement initial de construction de la nouvelle station d'épuration de la commune de B... était déséquilibré en ce qu'il reposait en partie sur des indemnités importantes que devait verser le précédent constructeur ; qu'en accordant de nouvelles aides pour pallier le défaut du débiteur, l'agence a entendu éviter une augmentation du coût de l'eau pour les usagers ; que ces faits sont de nature à constituer des circonstances atténuantes de responsabilité pour Mme Y... ;

Sur l'amende

25. Considérant qu'il sera fait une juste appréciation des irrégularités commises et des circonstances de l'espèce en infligeant à M. X... une amende de deux mille euros, et à Mme Y... une amende de cinq cents euros ;

Sur la publication de l'arrêt

26. Considérant qu'il y a lieu, compte tenu des circonstances de l'espèce, de publier le présent arrêt au *Journal officiel* de la République française, selon les modalités prévues par les articles L. 221-14 et R. 221-16 du code des relations entre le public et l'administration, et, sous forme anonymisée, sur le site Internet de la Cour, en application de l'article L. 313-15 du code des juridictions financières ; qu'il y a lieu également de mettre en place un lien entre le site Internet de la Cour et le *Journal officiel* qui restera actif pendant un mois à compter de la publication ;

ARRÊTE :

Article 1^{er} : M. X... est condamné à une amende de 2 000 € (deux mille euros).

Article 2 : Mme Y... est condamnée à une amende de 500 € (cinq cents euros).

Article 4 : Le présent arrêt sera publié au *Journal officiel* de la République française et, sous forme anonymisée, sur le site Internet de la Cour. Un lien sera créé entre le site Internet de la Cour et le *Journal officiel* qui restera actif pendant un mois à compter de la publication.

Délibéré par la Cour de discipline budgétaire et financière, seconde section, le 13 juillet deux mille dix-huit par M. Gaeremynck, président de la section des finances du Conseil d'État, président ; MM. Boulouis et Derepas, conseillers d'État ; MM. Geoffroy et Bertucci, conseillers maîtres à la Cour des comptes.

Notifié le 4 septembre 2018.

En conséquence, la République mande et ordonne à tous huissiers de justice sur ce requis de mettre ledit arrêt à exécution, aux procureurs généraux et aux procureurs de la République près les tribunaux de grande instance d'y tenir la main, à tous les commandants et officiers de la force publique de prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis.

En foi de quoi, le présent arrêt a été signé par le président de la Cour et la greffière.

Le président,

La greffière,

Jean GAEREMYNCK

Isabelle REYT