

Cour de discipline budgétaire et financière

Seconde section

Arrêt du 22 mars 2019 « *Chambre départementale d'agriculture de la Gironde* »

N° 231-770

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 code des relations entre le public et l'administration, notamment ses articles L. 221-14 et R. 221-16 ;

Vu le code des marchés publics ;

Vu le code rural et de la pêche maritime ;

Vu la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;

Vu l'article 124 de la loi de finances pour 2002 (n° 2001-1275 du 28 décembre 2001) ;

Vu le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques ;

Vu la communication en date du 29 janvier 2015, enregistrée le 30 janvier 2015 au parquet général, par laquelle 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 la chambre départementale d'agriculture de la Gironde, conformément aux dispositions de l'article L. 314-1 du code des juridictions financières alors en vigueur ;

Vu le réquisitoire du 22 octobre 2015 et le réquisitoire supplétif du 6 novembre 2015 par lesquels le procureur général près la Cour des comptes, ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière, a saisi le Premier président de la Cour des comptes, président de la Cour de discipline budgétaire et financière, de faits relatifs à la gestion administrative et financière de la chambre départementale d'agriculture de la Gironde, conformément aux dispositions de l'article L. 314-1 du code des juridictions financières alors en vigueur ;

Vu la décision du 10 décembre 2015 par laquelle le président de la Cour de discipline budgétaire et financière a désigné Mme Esther Mac Namara, alors auditrice à la Cour des comptes, en qualité de rapporteure de l'affaire ;

Vu la lettre recommandée du procureur général du 11 février 2016, ensemble l'avis de réception de cette lettre, par laquelle, conformément aux dispositions de l'article L. 314-4 du code des juridictions financières alors en vigueur, a été mis en cause, au regard des faits de l'espèce, M. Bernard X..., président de la chambre départementale d'agriculture de la Gironde de 2001 au 20 février 2019 ;

Vu la lettre du 1^{er} août 2016 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 Mme Mac Namara, en application de l'article L. 314-4 du code des juridictions financières alors en vigueur ;

Vu la lettre du 11 octobre 2016 du procureur général informant le président de la Cour de discipline budgétaire et financière, après communication du dossier de l'affaire, de sa décision de poursuivre la procédure en application de l'article L. 314-4 du code des juridictions financières alors en vigueur ;

Vu les lettres du 17 octobre 2016, par lesquelles le président de la Cour de discipline budgétaire et financière a transmis pour avis, en application de l'article L. 314-5 du code des juridictions financières alors en vigueur, le dossier de l'affaire au ministre de l'économie et des finances et au ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt ;

Vu l'absence de réponse dans les délais impartis desdits ministres ;

Vu la demande de complément d'instruction formulée le 7 septembre 2017 par le ministère public, en application de l'article L. 314-6 du code des juridictions financières ;

Vu la décision du 18 septembre 2017 par laquelle le président de la Cour de discipline budgétaire et financière a désigné M. Guy Fialon, conseiller maître à la Cour des comptes, en qualité de rapporteur chargé de l'instruction complémentaire ;

Vu la lettre du 19 mars 2018 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. Fialon, en application de l'article L. 314-6 du code des juridictions financières ;

Vu la décision du 19 juin 2018 du procureur général renvoyant M. X... devant la Cour de discipline budgétaire et financière, en application de l'article L. 314-6 du code des juridictions financières ;

Vu la lettre recommandée adressée par la greffière de la Cour de discipline budgétaire et financière à M. X..., le 6 décembre 2018, l'avisant qu'il pouvait produire un mémoire en défense dans les conditions prévues à l'article L. 314-8 du code des juridictions financières et le citant à comparaître le 1^{er} mars 2019 devant la Cour de discipline budgétaire et financière, ensemble l'avis de réception de cette lettre ;

Vu le mémoire en défense produit par Maître Angot dans l'intérêt de M. X... le 13 février 2019, ensemble les pièces 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 Angot pour M. X..., M. X... ayant été invité à présenter ses 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 [...]* » ; qu'en application de l'article L. 510-1 du code rural et de la pêche maritime, les chambres départementales d'agriculture « *sont des établissements publics placés sous la tutelle de l'État et administrés par des élus représentant l'activité agricole, les groupements professionnels agricoles et les propriétaires forestiers* » ; que l'article D. 511-73 du même code précise que le président de la chambre d'agriculture « *remplit les fonctions d'ordonnateur* » ; qu'il en résulte que le président d'une chambre départementale d'agriculture est justiciable 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 dans la présente affaire que les infractions commises moins de cinq ans avant la date à laquelle a été déférée au parquet général la communication susvisée de la présidente de la septième chambre, soit les faits commis depuis le 30 janvier 2010 ;

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

Sur le versement direct de subventions à des organisations syndicales d'exploitants agricoles

3. Considérant qu'entre 2010 et 2013, la chambre départementale d'agriculture de la Gironde a, dans chacun de ses budgets, attribué des subventions aux organisations syndicales Y..., Z...et A... ; que les montants effectivement versés sur la période se sont élevés à 224 000 € dont 168 000 € pour le syndicat Y... et 28 000 € pour chacune des deux autres organisations syndicales ;

4. Considérant que les versements effectués ont été précédés de la signature de conventions annuelles avec les trois syndicats ; que ces conventions précisent dans leur article 1^{er} que ces subventions apportent à leur bénéficiaire une « *aide de fonctionnement [...]* pour la conduite d'actions dans le cadre des orientations de la chambre départementale d'agriculture en matière de développement agricole. » ; que l'article 3 desdites conventions indique que « *Le concours financier doit permettre au bénéficiaire de financer en partie ses débours [...]* » ; que l'article 2, sous l'intitulé « *Affectation de la subvention de fonctionnement* » énumère d'une part un certain nombre de grands thèmes intéressant les exploitations agricoles – économie des productions agricoles, environnement, calamités agricoles, etc... – et d'autre part des formes génériques d'intervention telles que l'élaboration et la diffusion d'informations dans le cadre de réunions locales, l'animation de groupes de réflexion et l'appui aux représentants professionnels ;

5. Considérant que ces énonciations à caractère très général correspondent à l'objet et aux modalités d'intervention des syndicats d'exploitants agricoles intéressés, sans identifier d'actions précises ; qu'au demeurant, si les conventions en cause prévoient en leur article 4 l'obligation pour les bénéficiaires d'adresser un compte rendu détaillé annuel des activités subventionnées et une copie de leurs comptes financiers, il ressort du dossier qu'aucun syndicat n'a jamais produit le compte rendu détaillé annuel requis ; que si les syndicats Y... et A... ont communiqué à la chambre départementale des rapports d'activité pour les années 2010 à 2013, ces documents généraux retracent l'ensemble des opérations de chaque syndicat au cours de l'année, conformément à ses statuts, sans distinction quant aux sources de leur financement et ne permettent donc pas de rendre compte précisément, comme demandé par les conventions, de la réalisation des activités subventionnées ;

6. Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'alors même que l'objet et les modalités d'intervention des syndicats bénéficiaires pourraient recouper certaines des missions d'intérêt général des chambres d'agriculture définies aux articles L. 511-1 à L. 511-4 du code rural et de la pêche maritime, les subventions versées entre 2010 et 2013 par la chambre d'agriculture de la Gironde aux trois organisations syndicales mentionnées ci-dessus doivent être regardées comme ayant contribué au soutien et au financement du fonctionnement de ces organisations syndicales et non à la mise en œuvre par elles d'actions d'intérêt général agricole précisément identifiées ;

7. Considérant que les chambres d'agriculture sont soumises au principe de spécialité qui s'applique aux établissements publics, dont il résulte qu'un établissement public ne peut se livrer à des activités excédant le cadre des missions qui lui ont été assignées par les textes qui l'ont institué ; que le premier alinéa du I de l'article L. 514-2 du code rural et de la pêche maritime, qui autorise les chambres d'agriculture à « *créer ou subventionner tous établissements, institutions ou services d'utilité agricole, toutes entreprises collectives d'intérêt agricole* », ne déroge pas à ce principe ; qu'ainsi, une chambre d'agriculture ne peut intervenir au profit d'organismes tiers, en leur versant des subventions, qu'en vue de concourir à des actions d'intérêt général agricole relevant des missions que lui assigne le code rural et de la pêche maritime ; que n'entre pas dans ce cadre une contribution générale au financement des structures locales des syndicats d'exploitants agricoles ;

8. Considérant en outre qu'un financement public des organisations syndicales d'exploitants agricoles a été institué par la loi de finances pour 2002 susvisée ; que le versement des sommes prévues à cet effet, initialement confié à l'Association nationale pour le développement agricole (ANDA) puis à l'Agence du développement agricole et rural (ANDAR), est désormais opéré par l'État directement à partir d'un programme de son budget général ; que le législateur n'a pas prévu la participation des chambres d'agriculture au financement public de ces organisations syndicales ;

9. Considérant que le versement, par la chambre d'agriculture de la Gironde, de subventions à des organisations syndicales en méconnaissance des règles rappelées ci-dessus constitue une infraction aux règles d'exécution des dépenses au sens de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ; qu'il est également constitutif d'un avantage injustifié au sens de l'article L. 313-6 du code des juridictions financières, octroyé à chacune de ces organisations et entraînant un préjudice financier pour la chambre départementale d'agriculture ;

10. Considérant qu'en application des articles D. 511-64, D. 511-73 et D. 511-79 du code rural et de la pêche maritime, le président de la chambre d'agriculture est « *ordonnateur des dépenses et des recettes, dans les conditions prévues par le décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique* » et, à compter du 1^{er} janvier 2013, « *dans les conditions prévues par les titres Ier et III du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.* » ;

11. Considérant que les manquements relevés sont imputables à M. X..., président de la chambre départementale d'agriculture de la Gironde, qui a signé les conventions annuelles avec les trois syndicats ; que s'il ne les a pas signés lui-même, les ordres de paiement irréguliers par lesquels ont été financés des soutiens au fonctionnement des organisations syndicales locales et non pas des actions d'intérêt général agricole ont été signés en son nom, par délégation ;

Sur la nature et les conditions de versement des contributions de la chambre d'agriculture de la Gironde à l'association B...

12. Considérant qu'entre 2011 et 2013, la chambre départementale d'agriculture de la Gironde a versé chaque année une subvention de 42 000 € à l'association B..., soit un montant cumulé de 126 000 € ; que cette association a pour objet d'assister et de conseiller ses membres et plus généralement les agriculteurs girondins dans l'exercice de leur profession, en leur apportant toutes les informations et services nécessaires dans les difficultés qu'ils peuvent rencontrer ;

13. Considérant que les versements effectués ont été précédés de la signature de conventions annuelles entre la chambre départementale et l'association ; qu'aux termes de l'article 2 desdites conventions, la subvention de fonctionnement est affectée à l'information des agriculteurs et à l'animation professionnelle « *dans les domaines du droit du travail, du droit fiscal et social des exploitations agricoles* » ; que l'article 3 desdites conventions indique que « *Le concours financier doit permettre au bénéficiaire de financer en partie ses débours* » ; que les conventions conclues comportent en leur article 4 des stipulations imposant au bénéficiaire d'adresser un compte rendu détaillé annuel des activités subventionnées et une copie de ses comptes financiers ;

14. Considérant, en premier lieu, que ces prestations confiées à l'association peuvent se rattacher à l'une des missions confiées aux chambres départementales d'agriculture par les dispositions des articles L. 511-3 et L. 511-4 du code rural et de la pêche maritime ; que les chambres départementales d'agriculture remplissent en effet, entre autres missions, celle de contribuer à l'animation et au développement des territoires ruraux ; que dans le cadre de cette mission, elles élaborent et mettent en œuvre, seules ou conjointement avec d'autres établissements du réseau, des programmes d'intérêt général regroupant les actions et les financements concourant à un même objectif ; que les actions d'information ou de publication dans les matières du droit du travail, du droit rural et du droit social à destination des agriculteurs du département, en tant que services rendus aux entreprises agricoles, peuvent se rattacher à ces programmes d'intérêt général ;

15. Considérant qu'ainsi les conventions visaient à répondre aux besoins propres de la chambre d'agriculture, qu'elle-même avait définis, dès lors que, comme l'a indiqué le président de la chambre, « [l'association B...] *répond à des questions juridiques précises que la chambre n'est pas en mesure de traiter (droit fiscal, droit des sociétés, droit rural et droit social)* », et moyennant un prix fixé sous la forme d'un versement forfaitaire annuel ; que les conventions en cause doivent en conséquence être regardées comme des marchés de prestations de services ;

16. Considérant, en second lieu, que les chambres départementales d'agriculture, établissements publics administratifs, sont soumises au code des marchés publics en application de l'article 2 dudit code alors en vigueur ; que les pouvoirs adjudicateurs passent leurs marchés et accords-cadres selon les procédures formalisées prévues à l'article 26 du code des marchés publics, et que des marchés et accords-cadres peuvent aussi être passés selon une procédure adaptée, dans les conditions définies par l'article 28, lorsque le montant estimé du besoin est inférieur à certains seuils ; que les prestations attendues auraient dû être soumises aux mesures de publicité et de mise en concurrence applicables aux marchés publics de services ; qu'il ressort du dossier qu'aucune de ces mesures n'a été mise en œuvre ;

17. Considérant que, par délibération de la chambre d'agriculture réunie en session du 15 avril 2011, le président de l'établissement était compétent pour conclure les marchés de services dont le montant était inférieur à 133 000 € HT et qu'il ne l'était pas antérieurement à cette délibération ; que la convention conclue pour 2011, qui était un marché public, aurait dû être soumise pour approbation à l'organe délibérant avant d'être signée par le président de l'établissement ou son délégué ; que les conventions conclues pour 2012 et 2013, qui devaient également recevoir cette qualification, n'avaient en revanche, eu égard à leur montant, pas à l'être ;

18. Considérant que les versements effectués par la chambre départementale d'agriculture de la Gironde à l'association B..., entre 2011 et 2013, l'ont été sur la base de conventions qui ont été conclues sans respecter les procédures formalisées prévues par le code des marchés publics alors en vigueur ; que la convention pour 2011 n'a pas été soumise pour approbation à l'organe délibérant ; que ces faits constituent une infraction aux règles d'exécution des dépenses au sens de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ;

19. Considérant que les manquements relevés sont imputables à M. X..., président de la chambre départementale d'agriculture de la Gironde, qui a signé les conventions annuelles ; que les ordres de paiement irréguliers ont été signés en son nom, par délégation, en méconnaissance des dispositions du code des marchés publics ;

Sur les circonstances

20. Considérant qu'à la suite du contrôle de la Cour des comptes, le président de la chambre départementale a décidé de ne pas mettre en paiement les subventions accordées aux organisations syndicales au titre de 2014 et que les financements ont été arrêtés à compter de l'exercice 2015 ; qu'il a également décidé de recourir à un marché public, à compter de 2015, pour financer les prestations de conseil juridique ; que ces faits sont de nature à constituer des circonstances atténuantes de responsabilité ;

Sur l'amende

21. 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 cinq cents euros ;

Sur la publication de l'arrêt

22. 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. Bernard X... est condamné à une amende de 2 500 € (deux mille cinq cents euros).

Article 2 : 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.

Copie en sera adressée à l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture.

Délibéré par la Cour de discipline budgétaire et financière, seconde section, le 1^{er} mars deux mille dix-neuf par M. Gaeremynck, président de la section des finances du Conseil d'État, président ; MM. Boulouis, Derepas et Quencez, conseillers d'État ; M. Geoffroy et Mme Coudurier, conseillers maîtres à la Cour des comptes.

Notifié le 22 mars 2019.

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