

Cour de discipline budgétaire et financière

Seconde section

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

N° 232-792

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 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 l'arrêté du 11 octobre 2006 relatif au compte rendu financier prévu par l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;

Vu la communication en date du 6 mai 2016, enregistrée le 9 mai 2016 au parquet général, par laquelle le président de la troisième section 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 Corrèze, conformément aux dispositions de l'article L. 314-1 du code des juridictions financières alors en vigueur ;

Vu le réquisitoire du 19 avril 2017 par lequel 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 Corrèze, conformément aux dispositions de l'article L. 314-1 du code des juridictions financières alors en vigueur ;

Vu la décision du 28 avril 2017 par laquelle le président de la Cour de discipline budgétaire et financière a désigné Mme Carole Pelletier, première conseillère de chambre régionale des comptes, en qualité de rapporteure de l'affaire ;

Vu les lettres recommandées du procureur général du 25 septembre 2017, ensemble les avis de réception de ces lettres, par lesquelles, conformément aux dispositions de l'article L. 314-5 du code des juridictions financières, ont été respectivement mis en cause, au regard des faits de l'espèce, M. Pierre X..., président de la chambre départementale d'agriculture de la Corrèze de 2001 au 3 mars 2013 et M. Tony Y..., président de ladite chambre depuis le 4 mars 2013 ;

Vu la lettre du 6 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 Mme Pelletier, en application de l'article L. 314-6 du code des juridictions financières ;

Vu la décision du 3 juillet 2018 du procureur général renvoyant MM. X... et Y... 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 MM. X... et Y..., le 6 décembre 2018, 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 1^{er} mars 2019 devant la Cour de discipline budgétaire et financière, ensemble les avis de réception de ces lettres ;

Vu la demande présentée par M. Y..., adressée au président de la Cour le 31 janvier 2019, tendant à faire citer M. André Z..., ancien directeur de la chambre d'agriculture, comme témoin lors de l'audience publique et le permis, délivré le 11 février 2019 par le président de la formation de jugement, après conclusions du procureur général, de citer cette personne à l'audience ;

Vu la lettre recommandée du 12 février 2019 par laquelle la greffière de la Cour de discipline budgétaire et financière a transmis au témoin, M. Z..., une convocation à l'audience publique ;

Vu le mémoire en défense produit le 14 février 2019 par M. Y..., ensemble les pièces à l'appui transmises les 14 et 25 février 2019 ;

Vu le mémoire en défense produit le 21 février 2019 par Me Lauret dans l'intérêt de M. X... ;

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 en sa déposition sous serment, le témoin M. Z..., 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 Lauret pour M. X..., MM. X... et Y... 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 [...]* » ; qu'aux termes 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 les présidents des chambres départementales d'agriculture 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 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 du président de la troisième section de la septième chambre de la Cour des comptes, soit les faits commis depuis le 9 mai 2011 ;

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

Sur le versement de subventions au syndicat professionnel A...

3. Considérant qu'entre 2011 et 2015, la chambre départementale d'agriculture de la Corrèze a attribué des subventions au syndicat professionnel A... ; que les montants effectivement versés sur la période se sont élevés à 28 400 € en 2011 et 2012, 26 832 € en 2013, 24 000 € en 2014, dont 1 568 € au titre de 2013, et 22 568 € en 2015, dont 1 568 € au titre de 2014 ; que ces subventions avaient pour objet d'organiser des actions bien identifiées : la foire au matériel agricole d'occasion d'Objat, la finale départementale de labour et le concours départemental de jugement de bétail ;

4. Considérant qu'il résulte de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 susvisée, de l'article 1^{er} du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 susvisé et de l'arrêté du 11 octobre 2006 susvisé que lorsqu'une subvention octroyée par une personne publique dépasse 23 000 €, l'organisme qui l'attribue est tenu de conclure une convention avec le bénéficiaire définissant l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention ; que lorsque la subvention est affectée à une dépense déterminée, le bénéficiaire doit produire un compte rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à cet objet ; que le compte rendu financier est constitué d'un tableau des charges et des produits affectés à la réalisation du projet ou de l'action subventionnée ; qu'il retrace l'emploi des fonds alloués pour l'exécution des obligations prévues dans la convention ;

5. Considérant, en premier lieu, que les versements effectués en 2011 et 2012 n'ont pas été précédés de la signature de conventions annuelles avec le syndicat professionnel ; que pour les années 2013, 2014 et 2015, les versements ont bien été précédés de la conclusion de conventions mais que ces dernières sont extrêmement sommaires, se bornant à énumérer les obligations des parties et à fixer le montant de la subvention et ne définissant ni ses modalités de versement ni les coûts financés ; que les conventions produites pour 2014 et 2015 ne sont pas valides puisqu'elles ont été signées en août 2016, soit postérieurement au versement de la subvention au bénéficiaire ;

6. Considérant, en second lieu, que si pour les foires d'Objat et les finales départementales de labour, un compte rendu financier a été produit chaque année *a posteriori* par l'organisation syndicale, avec à l'appui les factures correspondantes, il ne permet pas, en l'absence de convention ayant préalablement défini ce que devait financer la subvention de la chambre, de rendre compte de l'usage de celle-ci et du respect des obligations de l'organisation syndicale ; que, de surcroît, tous les comptes rendus financiers produits pour les exercices 2011 à 2014, à l'exception de celui de la foire d'Objat pour 2013 et de celui des finales départementales de labour pour 2014, font apparaître un excédent global du coût de ces manifestations ; qu'ainsi, faute pour la chambre d'agriculture de s'être assurée, antérieurement au paiement des subventions, qu'elles ne permettraient pas de couvrir d'autres coûts que ceux des manifestations dont il s'agit, ou d'avoir exigé, après avoir constaté l'excédent financier de plusieurs de ces opérations, le reversement des sommes ayant excédé leur coût, une partie des subventions versées au syndicat A... a été nécessairement utilisée non pas pour financer ces manifestations, mais pour contribuer au financement du fonctionnement du syndicat ;

7. Considérant que le fait, pour la chambre départementale d'agriculture de la Corrèze, d'avoir versé, entre 2011 et 2014, des subventions d'un montant supérieur au seuil indiqué ci-dessus sans disposer des documents exigés des bénéficiaires par les textes précités ou en disposant de documents ne remplissant pas les conditions fixées par lesdits textes, constitue une infraction aux règles d'exécution des dépenses au sens de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ;

8. Considérant par ailleurs 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 ;

9. 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 ;

10. Considérant que le versement, par la chambre d'agriculture de la Corrèze, de subventions à un syndicat professionnel en méconnaissance des règles définies ci-dessus est constitutif d'un avantage injustifié au sens de l'article L. 313-6 du code des juridictions financières, octroyé au syndicat A... et entraînant un préjudice financier pour la chambre départementale d'agriculture ;

11. 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.* » ;

12. Considérant que les manquements relevés aux points 3 à 11 sont imputables à MM. X... et Y..., présidents successifs de la chambre départementale d'agriculture de la Corrèze, qui ont signé les ordres de paiement irréguliers sans disposer de conventions valides, lesquels ont contribué à financer le fonctionnement des organisations syndicales locales et pas seulement des actions d'intérêt général agricole ;

Sur le dénouement du contentieux entre la chambre départementale d'agriculture de la Corrèze et l'organisation syndicale B...

13. Considérant que la chambre départementale d'agriculture et l'organisation syndicale B... sont liées par des relations juridiques croisées donnant lieu au versement de différentes contributions en échange des prestations rendues (location de locaux, mise à disposition de personnels, traitement de dossiers de conseil juridique et fiscal) ;

14. Considérant qu'à la suite de difficultés intervenues dans le paiement des engagements réciproques, des contentieux ont été intentés par les deux organismes en vue d'obtenir le règlement des sommes dues, aucun accord transactionnel n'ayant pu être trouvé pour régler ces litiges ; que l'un de ces contentieux engagés par le syndicat B... avait pour objet l'annulation de titres de recettes émis par la chambre départementale ;

15. Considérant qu'à la date de changement de présidence de la chambre départementale, en mars 2013, deux appels formés par ladite chambre étaient pendants, l'un dirigé contre un jugement du tribunal administratif de Limoges, l'autre dirigé contre un jugement du tribunal de grande instance de Brive-la-Gaillarde ; que le montant total des titres de recettes émis par la chambre à l'encontre du syndicat B... qui étaient l'objet de ces contentieux s'élevait à 147 845,93 € TTC ;

16. Considérant que, sur proposition du nouveau président de la chambre départementale d'agriculture, le bureau de la chambre présidé par lui a décidé, lors de sa première réunion tenue le 25 mars 2013, « *de s'en tenir aux décisions de justice antérieures et de suspendre les appels de la chambre d'agriculture des 31 janvier 2013 et 25 février 2013* » ; que cette décision n'a pas été précédée d'une délibération de la chambre réunie en session ayant pour objet de prendre cette décision ou de donner délégation au bureau pour la prendre à sa place ; que, par arrêt du 20 juin 2013, la cour administrative d'appel de Bordeaux a donné acte du désistement de la chambre d'agriculture de la Corrèze ; que de même, par ordonnance de mise en état du 29 mai 2013, la cour d'appel de Limoges a constaté l'extinction de l'instance d'appel suivie par la chambre d'agriculture de la Corrèze, par effet de son désistement exprimé le 23 avril 2013 ; qu'à la suite de ces désistements, les titres de recettes correspondants, émis à l'encontre du syndicat B..., ont été annulés ;

17. Considérant qu'en application de l'article D. 511-54-1 du code rural et de la pêche maritime, la chambre d'agriculture réunie en session délibère notamment sur « [...] 14°) *Les actions en justice à intenter au nom de l'établissement* », et que, « *dans les limites qu'elle détermine* », elle peut déléguer au bureau cette attribution ;

18. Considérant que le fait d'avoir mis fin à des procédures contentieuses dans les circonstances ci-dessus retracées, sans délibération de la session de la chambre départementale, constitue une infraction aux règles d'exécution des dépenses au sens de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ; que, cependant, la perte de chance résultant de l'abandon desdites procédures n'étant pas suffisamment établie pour que le préjudice financier soit constitué, les éléments constitutifs de l'infraction prévue à l'article L. 313-6 du code des juridictions financières ne sont pas réunis ;

19. Considérant qu'en application de l'article D. 511-64 du code rural et de la pêche maritime, « *le président représente la chambre d'agriculture en justice et dans tous les actes de la vie civile* » ;

20. Considérant que les manquements relevés sont imputables à M. Y..., président de la chambre départementale d'agriculture de la Corrèze, qui a pris l'initiative de proposer au bureau que la chambre se désiste des contentieux en cours contre le syndicat B... et a formellement procédé à ces désistements sur la base de décisions prises par une autorité incompétente ;

Sur les circonstances

21. Considérant que M. Y... était président du syndicat B... entre 2001 et mars 2013 ; qu'une fois élu à la tête de la chambre d'agriculture de Corrèze, il ne lui était pas possible de défendre en toute objectivité les intérêts de la chambre contre ceux du syndicat B... alors qu'il les avait combattus devant les tribunaux, dans le cadre de quatre procédures distinctes, durant quatre années consécutives ; que ces faits sont de nature à constituer des circonstances aggravantes de responsabilité pour M. Y... ;

Sur l'amende

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

Sur la publication de l'arrêt

23. 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. Pierre X... est condamné à une amende de 1 000 € (mille euros).

Article 2 : M. Tony Y... est condamné à une amende de 2 500 € (deux mille cinq cents euros).

Article 3 : 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