

COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE  
ET FINANCIÈRE

RAPPORT  
AU PRÉSIDENT  
DE LA RÉPUBLIQUE  
2021



# Sommaire

<b>Introduction</b> .....	7
<b>Présentation de la Cour de discipline budgétaire et financière</b> .....	9
<b>Déroulement d'une affaire devant la Cour de discipline budgétaire et financière</b> .....	13
<b>Activité et performance de la Cour en 2020</b> .....	14
I - L'activité de la Cour.....	14
A - Les indicateurs de volume .....	14
B - Les délais de traitement des affaires.....	17
II - Les moyens en personnel de la Cour.....	19
III - Appréciation de la performance annuelle de la Cour .....	21
A - Rappel des objectifs et des indicateurs de performance.....	21
B - Appréciation de la performance de la CDBF en 2020 .....	23
<b>Décisions de classement de la Procureure générale et exécution des décisions de justice</b> .....	27
I - Décisions de classement de la Procureure générale .....	27
II - Exécution des jugements par les personnes morales de droit public .....	29
<b>La jurisprudence de la Cour de discipline budgétaire et financière en 2020</b> .....	31
<b>Arrêt n° 239-802 du 23 janvier 2020 Institut national de la propriété industrielle (INPI)</b> .....	33
I - Les infractions présumées.....	33
II - Résumé .....	33
III - Les règles de prescription .....	34
IV - Les faits et les infractions.....	35
A - Sur le paiement d'éléments de rémunération à des fonctionnaires détachés .....	35
B - Sur les éléments de rémunération de certains agents contractuels de l'INPI.....	36
C - Sur le remboursement des frais de déplacement.....	36
V - Les circonstances et les sanctions .....	38

<b>Arrêt n° 240-809 du 20 mai 2020 Chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA)</b> .....	<b>39</b>
I - Les infractions présumées.....	39
II - Résumé .....	39
III - Les faits et les infractions.....	40
A - Sur le versement d'aides à des établissements scolaires et à l'organisation des pardons de la batellerie .....	40
B - Sur la prise en charge de voyages d'études .....	41
C - Sur la prise en charge de frais de déplacement et de frais de mission .....	41
IV - Les circonstances de l'affaire .....	42
V - Les sanctions .....	43
<b>Arrêt n° 241-797 du 28 juillet 2020 France Télévisions (les rémunérations)</b> .....	<b>45</b>
I - Les infractions présumées.....	45
II - Résumé .....	45
III - Les sanctions .....	46
<b>Arrêt n° 242-798 du 28 juillet 2020 France Télévisions (les achats hors programmes)</b> .....	<b>47</b>
I - Les infractions présumées.....	47
II - Résumé .....	47
III - Les circonstances de l'affaire .....	48
IV - Les sanctions .....	48
<b>Arrêt n° 243-828 du 9 octobre 2020 Fonds de solidarité</b> .....	<b>49</b>
I - Les infractions présumées.....	49
II - Résumé .....	49
III - L'application du principe <i>non bis in idem</i> .....	50
IV - Les faits et les infractions .....	50
V - Les circonstances de l'affaire .....	51
VI - Les sanctions .....	52
<b>Arrêt n° 244-818 du 19 novembre 2020 Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)</b> .....	<b>53</b>
I - Les infractions présumées.....	53
II - Résumé .....	53
III - Les faits et les infractions.....	54
A - En ce qui concerne le fractionnement de certains achats.....	54
B - En ce qui concerne le marché de maintenance de l'application SCOLA .....	54
C - En ce qui concerne les marchés relatifs au logiciel de gestion budgétaire et comptable .....	55
IV - Les circonstances de l'affaire .....	55
V - Les sanctions .....	56

---

<b>Arrêt n° 245-801 du 10 décembre 2020 Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des infections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM).....</b>	<b>57</b>
I - Les infractions présumées.....	57
II - Résumé .....	57
III - Les faits et les infractions .....	58
A - Sur les irrégularités en matière de recettes .....	58
B - Sur les irrégularités en matière de dépenses .....	62
IV - Les circonstances de l'affaire .....	63
V - Les sanctions .....	63
<b>Décisions du Conseil d'État, juge de cassation des arrêts de la CDBF.....</b>	<b>65</b>
<b>Activité internationale.....</b>	<b>67</b>
I - Formation à distance de la CDBF pour l'Institution supérieure de contrôle d'Équateur .....	67
II - Lancement du guide de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) sur les bonnes pratiques juridictionnelles .....	67
III - Évolution internationale des formats juridictionnels pour la discipline budgétaire et financière.....	68
<b>Conclusion .....</b>	<b>71</b>



# 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.

La mesure de l'activité de la CDBF, juridiction administrative à vocation répressive et, de ce fait, soumise à des règles de procédure strictes, ne peut être appréciée que de façon globale. Si le nombre d'arrêts rendus constitue l'un des indicateurs principaux de son activité, d'autres données, telles que le nombre de saisines ou les délais de traitement des affaires, doivent également être prises en considération et analysées.

Le nombre de déférés est un indicateur important dans la mesure où il détermine l'activité et les productions de la Cour : réquisitoires introductifs d'instance ou décisions de classement ; instructions et dépôts de rapport ; décisions de renvoi et, au dernier stade de la procédure, audiences publiques et arrêts. Compte tenu des délais de procédure, il y a toujours un certain temps qui s'écoule avant de pouvoir mesurer les effets de l'évolution à la hausse ou à la baisse des déférés.

L'année 2020 aura été marquée par la crise sanitaire que la France a connue et qui a eu des conséquences sur toute l'activité de la CDBF. Les déférés transmis par les juridictions financières ont été moins nombreux, les instructions ont été retardées, les audiences programmées ont été décalées. De ce fait, les délais de traitement des affaires sont restés à un niveau trop élevé. C'est dans le cadre de ce contexte général qu'il convient d'apprécier le volume d'activité de la Cour.

L'activité juridictionnelle reste à un niveau modeste, mais l'année 2020 aura été marquée par des évolutions jurisprudentielles importantes et notamment par plusieurs illustrations de la faute de gestion comme infraction aux règles d'exécution des recettes et des dépenses au sens de l'article L. 313-4 du CJF. Dans deux arrêts<sup>1</sup>, la Cour a ainsi considéré que des manquements aux principes de bonne gestion et à la préservation des intérêts patrimoniaux de l'organisme en cause étaient constitutifs d'une faute de gestion. Ces arrêts pourraient ouvrir de nouvelles perspectives à la CDBF, en élargissant le champ possible des déférés.

---

<sup>1</sup> Cf. CDBF, 9 octobre 2020, *Fonds de solidarité* ; CDBF, 10 décembre 2020, *Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des infections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM)*.



# Présentation de la Cour de discipline budgétaire et financière

La CDBF a été instituée par la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948, plusieurs fois modifiée et codifiée depuis 1995 au CJF. Présidée par le Premier président de la Cour des comptes et vice-présidée par le président de la section des finances du Conseil d'État, la Cour est composée paritairément de conseillers d'État et de conseillers maîtres à la Cour des comptes. La CDBF est une juridiction administrative spécialisée, de nature répressive, qui sanctionne les atteintes aux règles régissant les finances publiques, commises par les ordonnateurs, les comptables et les autres gestionnaires inclus dans le champ de ses justiciables (article L. 312-1 du CJF).

Juridiction financière distincte de la Cour des comptes, la CDBF remplit un office autonome, selon un droit spécifique et sur la base d'infractions légales qui lui sont propres. Les infractions réprimées par la Cour sont énoncées aux articles L. 313-1 et suivants du CJF. Elles portent sur la violation des règles relatives à l'exécution des recettes, des dépenses et à la gestion des biens des collectivités publiques (État ou collectivités locales) ou des organismes publics ou privés soumis au contrôle de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes (articles L. 313-1 à L. 313-4 du CJF). Elles visent aussi 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 faite sciemment de souscrire les déclarations à produire aux administrations fiscales en vertu des dispositions du code général des impôts et de ses annexes (article L. 313-5 du CJF). La loi n° 95-1251 du 28 novembre 1995 a en outre introduit un article L. 313-7-1 au CJF faisant de la faute grave de gestion des responsables d'entreprises publiques une infraction spécifique.

En application de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980, la Cour peut également intervenir en cas d'inexécution de décisions de justice.

Est justiciable de la CDBF, en application de l'article L. 312-1 du CJF<sup>2</sup>, 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 de 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.

Si les ordonnateurs élus locaux ne sont pas justiciables de la CDBF lorsqu'ils agissent dans le cadre de leurs fonctions, ils le sont en revanche dans certaines hypothèses définies par le législateur (article L. 312-2 du CJF). Les élus locaux peuvent en effet être mis en cause et renvoyés devant la Cour lorsqu'ils commettent les infractions définies aux articles L. 313-7 et L. 313-12 du CJF, c'est-à-dire en cas d'inexécution de décisions de justice<sup>3</sup>. Ils sont également justiciables, en application de l'article L. 312-2 du CJF, lorsqu'ils ont engagé leur responsabilité propre en ayant pris un ordre de réquisition et, à cette occasion, procuré un avantage injustifié à autrui entraînant un préjudice pour le Trésor ou la collectivité publique concernée<sup>4</sup> (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 dirigeants d'une association contrôlée par les juridictions financières ou d'une société d'économie mixte<sup>5</sup>.

La CDBF peut être saisie<sup>6</sup>, conformément à l'article L. 314-1 du CJF, par les autorités suivantes, toujours par l'organe du ministère public :

- le Président du Sénat ;
- le Président de l'Assemblée nationale ;
- le Premier ministre ;
- le ministre chargé du budget ;

---

<sup>2</sup> Par une décision n° 2016-599 QPC du 2 décembre 2016, le Conseil constitutionnel a déclaré cet article conforme à la Constitution.

<sup>3</sup> CDBF, 20 décembre 2001, *Région Guadeloupe*.

<sup>4</sup> CDBF, 30 juin 2006, *Syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) de la région d'Étaples-sur-Mer*, AJDA 2006, p. 2445.

<sup>5</sup> CDBF, 13 juin 2003, *SEM Sarcelles Chaleur*, Lebon p. 121.

<sup>6</sup> Hormis le cas particulier des dispositions de la loi du 16 juillet 1980 précitées où elle peut être aussi saisie par les créanciers.

- 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 et territoriales des comptes ;
- les procureurs de la République.

Le procureur général près la Cour des comptes peut également saisir la CDBF de sa propre initiative.

Les sanctions que peut prononcer la Cour sont des amendes, selon un quantum encadré par la loi. La Cour peut en outre décider de publier ses arrêts.

Les arrêts de la CDBF peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État.

Depuis 1948, la CDBF a rendu 245 arrêts<sup>7</sup>. Juridiction répressive, gardienne des règles qui régissent l'utilisation de l'argent public et des principes de bonne gestion, elle remplit aussi un rôle de dissuasion et de rappel de la norme à l'égard des gestionnaires publics qui sont ses justiciables.

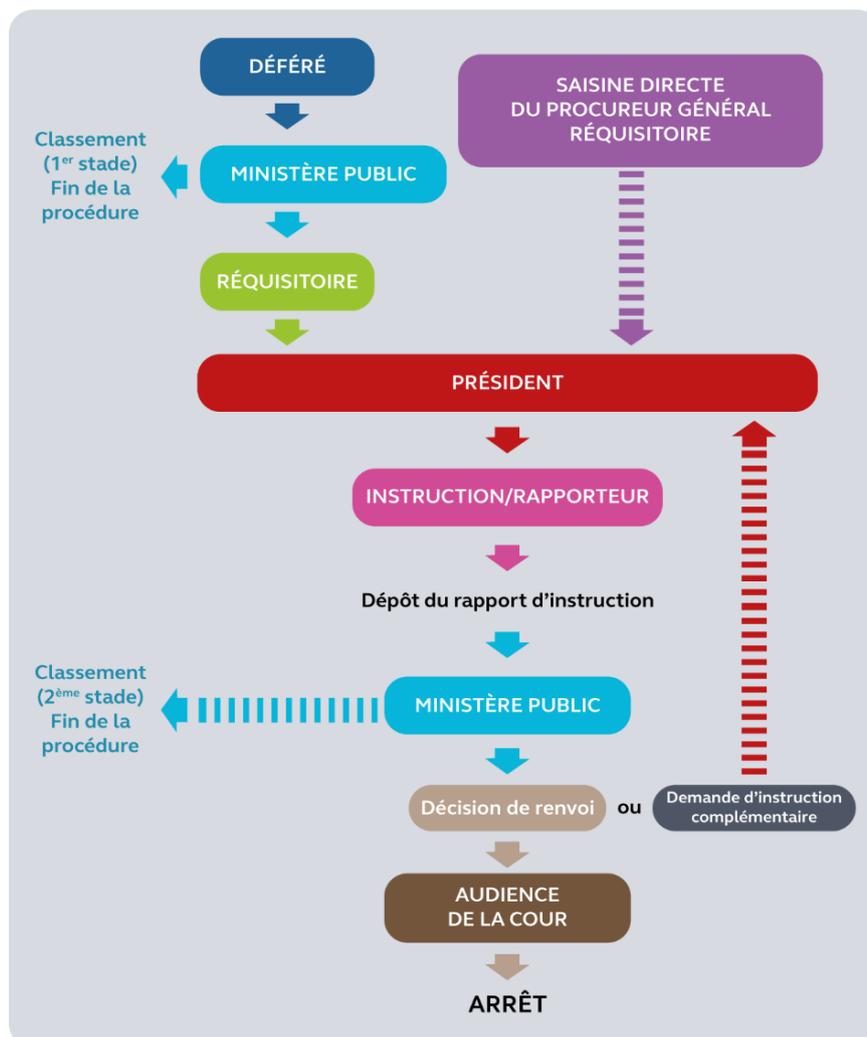
La Cour contribue ainsi à la diffusion d'une culture de rigueur et de bonne gestion en cohérence, notamment, avec les principes posés par la loi organique relative aux lois de finances de 2001.

---

<sup>7</sup> Le premier arrêt de la Cour a été rendu six années après la création de la Juridiction : CDB, 30 juin 1954, *Maison centrale de Melun*.



## Déroulement d'une affaire devant la Cour de discipline budgétaire et financière



# Activité et performance de la Cour en 2020

## I - L'activité de la Cour

L'activité de la CDBF est analysée **au travers d'indicateurs** de volume (Cf. *infra*, tableau n° 1) et de délais (Cf. *infra*, tableaux n° 2 et n° 3). Ces indicateurs présentent un compte-rendu fidèle et précis de l'activité annuelle de la juridiction. Toutefois, leur évolution, parfois importante d'une année sur l'autre, doit être appréciée avec recul en tenant compte, d'une part, du nombre relativement limité d'affaires qui lui sont soumises et, d'autre part, de ce que le traitement contentieux des affaires s'inscrit inévitablement dans un cadre pluriannuel du fait des règles procédurales.

Afin de ne pas fausser l'appréciation des résultats, les développements qui suivent ne prennent pas en compte les affaires relatives à l'inexécution des décisions de justice<sup>8</sup>. Ces dernières, qui sont présentées *infra* dans la partie consacrée aux classements, relèvent en effet d'une logique et d'une procédure distinctes.

### A - Les indicateurs de volume

Compte tenu du niveau d'activité de la CDBF, une simple analyse des chiffres par comparaison entre deux années successives doit être complétée par une appréciation sur le long terme afin de mieux mesurer les tendances.

**Le nombre d'arrêts** notifiés s'établit à sept en 2020. Même si cela marque une baisse par rapport aux deux années précédentes, la moyenne glissante sur 10 ans des arrêts rendus, qui est passée de 4,5 en 2011 à 7,2 en 2020, est en progression de 60 %.

---

<sup>8</sup> Les articles L. 313-12 et L. 314-1 du CJF prévoient la possibilité, pour la CDBF, de sanctionner les manquements aux dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.

**Le nombre de déférés transmis** s'élève à neuf en 2020. Il est largement inférieur à celui de 2019 (14) et à la moyenne annuelle des déférés de la période 2011 à 2020 (15,7), même si la moyenne glissante sur 10 ans est passée de 10,1 en 2011 à 15,7 en 2020, soit une progression de 55 %. Compte tenu de l'inertie des procédures, cette diminution des déférés, sans doute liée à la crise sanitaire, aura des effets en 2021 et 2022 sur le nombre des arrêts rendus.

Sur les neuf déférés enregistrés en 2020, six proviennent des juridictions financières, quatre des chambres régionales des comptes et deux des chambres de la Cour des comptes. Deux déférés sont d'origine ministérielle (ministre de l'action et des comptes publics). Enfin, et pour la première fois depuis la réforme du CJF en 2017, un déféré a été transmis par un procureur de la République. Il faut ajouter à ces neuf déférés, une saisine à l'initiative de la Procureure générale.

Sur une période de 10 ans, 94 % des déférés sont venus de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes. Il n'y a pas eu de déféré émanant des présidents des assemblées parlementaires.

**Le nombre de réquisitoires transmis** par la Procureure générale au président de la Cour en 2020 (neuf, dont un supplétif) est inférieur à la moyenne constatée ces 10 dernières années (13,9). Il s'explique par la diminution des déférés et par les classements intervenus au premier stade (Cf. *infra*).

L'année 2020 est également marquée par une légère baisse des **travaux liés à l'instruction, avec 10 rapports déposés contre 11 en 2019**. Sur 10 ans, la moyenne glissante des rapports déposés est passée de 7,1 en 2011 à 12,4 en 2020 soit une progression de 75 %.

Le nombre d'auditions de personnes mises en cause et de témoins entendus a également été en baisse : 29 en 2020, sur 12 affaires, à comparer à 57 en moyenne ces 10 dernières années, sur 14 affaires en moyenne.

Les travaux d'instruction sont réalisés par des rapporteurs de la Cour, désignés parmi les 29 qui ont été nommés dans ces fonctions, assistés par les deux greffières.

Les classements peuvent intervenir au début de la procédure, après l'enregistrement du déféré, ou bien après le dépôt du rapport d'instruction. **Le nombre de classements<sup>9</sup>** a été de 12 en 2020 (14 en 2019 et cinq en 2018). Le taux de classement s'est établi, pour l'année, à 33 %

---

<sup>9</sup> Ne sont toutefois pas comptabilisés au sein de ces classements : ceux portant sur des affaires d'inexécution des décisions de justice qui relèvent d'une démarche distincte. En effet, dans ces affaires, le classement signifie que l'action du ministère public a permis l'aboutissement de la demande qui, dès lors, est dénuée d'objet.

pour le premier stade<sup>10</sup>, niveau nettement supérieur à la moyenne observée sur les 10 dernières années (28 %) <sup>11</sup>. Il a été de 100 % au second stade<sup>12</sup>, ce qui s'explique, compte tenu du mode de calcul basé sur le flux annuel, par le faible nombre de réquisitoires pris dans l'année.<sup>13</sup>

Sept décisions de renvoi ont été prises par la Procureure générale en 2020 (huit en 2019, 12 en 2018), nombre se situant dans la moyenne constatée ces 10 dernières années (7,1).

**Tableau n° 1 : affaires enregistrées, classées, jugées et état du stock (par an, sur 10 ans, et en total depuis la création de la CDBF)**

Années	Déférés enregistrés dans l'année	Classements au 1 <sup>er</sup> stade Art. L. 314-1-1 <sup>(1)</sup>	Classements au 2 <sup>ème</sup> stade Art. L. 314-6 <sup>(2)</sup>	Classements au 3 <sup>ème</sup> stade <sup>(3)</sup>	Saisines directes du procureur général	Autres saisines (révision, renvoi après cassation)	Arrêts rendus	Affaires en stock au 31 décembre
2011	16	5	0	0	1	2	7	32
2012	15	2	7	0	0	0	7	31
2013	11	2	1	1	0	0	4	34
2014	22	3	4	1	0	0	5 <sup>(4)</sup>	43
2015	20	7	4	1	2	0	8	45
2016	16 <sup>(5)</sup>	5	3	0	2	0	8 <sup>(4)</sup>	50
2017	20	5	7	0	0	0	5	52 <sup>(5)</sup>
2018	15	1	4		0	0	9	53
2019	14	11	3		1	0	12	42
2020	9	3	9		1	1	7	32 <sup>(6)</sup>
Depuis 1948	673						245 <sup>(7)</sup>	

Source : CDBF

(1) Article L. 314-3 avant la réforme du CJF entrée en vigueur le 1/05/17.

(2) Article L. 314-4 avant la réforme du CJF entrée en vigueur le 1/05/17.

(3) Classements après avis des ministres, supprimé par la réforme du CJF entrée en vigueur le 1/05/17.

(4) Dont un arrêt relatif à des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) en 2014, trois en 2016.

(5) L'un de ces déférés a été déclaré irrecevable en 2017, diminuant ainsi le stock d'une affaire.

(6) Deux affaires jointes, prescrites en 2020, ont été sorties du stock.

(7) Dont deux arrêts concernant des affaires relatives à l'inexécution d'une décision de justice.

<sup>10</sup> Calculé ainsi : nombre de classements divisé par le nombre de déférés.

<sup>11</sup> Les décisions de classement rendues en 2020 sont rapportées aux déférés de l'année alors qu'elles concernent pour partie des affaires transmises antérieurement au Parquet général, notamment lorsque le juge pénal a également été saisi des mêmes faits.

<sup>12</sup> Calculé ainsi : nombre de classements divisé par le nombre de réquisitoires.

<sup>13</sup> Cf. *infra*, Décisions de classement de la Procureure générale et exécution des décisions de justice.

## B - Les délais de traitement des affaires

Les délais de traitement des affaires présentés *infra* ne se limitent pas à la période d'instruction des dossiers. Ils correspondent à la durée globale de l'instance. Ils incluent les diligences du ministère public (réquisitoire initial et décision de renvoi), celles du rapporteur chargé de l'instruction, ainsi que les autres fonctions du siège (désignation d'un rapporteur, programmation et préparation des audiences publiques de jugement et de la notification de l'arrêt).

L'irruption des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) dans les procédures peut parfois être un facteur significatif d'allongement des délais de traitement des affaires.

Il peut en être de même lorsque les affaires comportent un volet pénal. Compte tenu notamment de la règle *non bis in idem* que le Conseil constitutionnel a précisée par sa décision n° 2016-550 QPC du 1<sup>er</sup> juillet 2016, certains dossiers ont été laissés en attente, le temps que la procédure pénale s'achève.

Les délais présentés ici sont ceux compris entre la date de l'enregistrement du déféré au ministère public près la CDBF (ou de la signature du réquisitoire introductif de la Procureure générale, en cas de saisine directe de la Cour) et la date de la notification de l'arrêt.

Enfin, la période prise en compte ne comprend pas les éventuels événements postérieurs à l'arrêt rendu (recours en cassation puis renvoi éventuel devant la CDBF).

Les objectifs de performance annuelle comportent un indicateur de délai fixé à 36 mois pour la durée totale d'une affaire, calculé entre la date de saisine par les autorités compétentes en vertu de l'article L. 314-1 du CJF et la date de notification de l'arrêt.

À cet égard, sur les sept arrêts rendus en 2020, une décision a été rendue en moins de trois ans et six entre trois et cinq ans. Il est fait observer que sans la crise sanitaire ayant conduit au décalage de certaines audiences, ce sont trois affaires qui auraient été jugées en moins de trois ans.

Tableau n° 2 : durée des instances CDBF

Années	Moins de 3 ans		Entre 3 et 5 ans		Plus de 5 ans	
	en %	en mois	en %	en mois	en %	en mois
2011	40 %	30	60 %	45		
2012	72 %	24	14 %	59	14 %	75
2013	50 %	24	50 %	52		
2014	25 %	33	50 %	51	25 %	61
2015	38 %	31	62 %	39		
2016	60 %	30	40 %	44		
2017	60 %	29	40 %	50		
2018	67 %	29	33 %	41		
2019	34 %	27	58 %	45	8 %	74
2020	14 %	31	86 %	43		

Source : CDBF

Note méthodologique : arrêts rendus dans l'année depuis 10 ans - hors affaires d'inexécution de décisions de justice et hors affaires exceptionnelles<sup>14</sup>, en chiffres absolus [en moyenne, en mois] et en pourcentage<sup>15</sup> ; délai compris entre l'enregistrement du déféré au ministère public près la Cour<sup>16</sup> et la date de l'arrêt.

Comme le fait ressortir le tableau n° 3, la durée totale d'une affaire, au sens des documents annuels de performance, va de 941 jours à 1 477 jours, soit une moyenne en 2020 de 1 245 jours (41 mois), au-dessus de la cible de l'indicateur fixé à 36 mois. Sur les sept affaires jugées, six ont une durée totale supérieure à la valeur cible. Cependant, sans la crise sanitaire et le décalage de la programmation des audiences l'indicateur aurait été proche des 38 mois.

La durée de la phase d'instruction s'est en moyenne élevée à 522 jours en 2020. L'instruction la plus courte a duré 315 jours, la plus longue 931 jours. Ces écarts sont dus à la complexité variable des affaires. La durée moyenne de la phase comprise entre le dépôt du rapport et la notification de l'arrêt a représenté 18 mois en 2020.

<sup>14</sup> 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 (QPC).

<sup>15</sup> 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*.

<sup>16</sup> Ou du réquisitoire introductif en cas de saisine directe par la Procureure générale.

**Tableau n° 3 : détail par phase<sup>17</sup> des instances CDBF des arrêts de jugement rendus en 2020 (en nombre de jours)**

Année 2020	1 <sup>ère</sup> phase Réquisitoire	2 <sup>ème</sup> phase Instruction	3 <sup>ème</sup> phase Renvoi et audience	Total en jours
Institut national de la propriété industrielle (INPI)	Saisine PG	389	751	1140
Chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA)	241	431	485	1157
France Télévisions (Les rémunérations)	157	931	302	1390
France Télévisions (Les achats hors programmes)	173	621	596	1390
Fonds de solidarité	261	315	365	941
Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)	181	369	668	1218
Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des infections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM)	167	600	710	1477

Source : CDBF

## II - Les moyens en personnel de la Cour

La CDBF est une juridiction qui mobilise relativement peu de moyens. Les auteurs du rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics constatent que « *contrairement aux autres juridictions financières, la CDBF n'est pas dotée de magistrats exerçant à temps plein* »<sup>18</sup>.

Le personnel permanent de la CDBF se compose d'un secrétaire général à mi-temps, d'une greffière et d'une greffière adjointe.

<sup>17</sup> La phase 1 s'étend de l'enregistrement de la saisine 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 : du dépôt du rapport jusqu'à la date de notification de l'arrêt.

<sup>18</sup> Rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics, *Renouer la confiance publique*, 8 janvier 2015, p. 148.

Les rapporteurs, essentiellement des magistrats de juridiction financière et des conseillers de tribunal administratif ou de cour administrative d'appel, consacrent en moyenne 30 jours à une affaire.

La fonction de jugement sollicite les membres de la Cour en moyenne 2,5 jours par membre délibérant et par audience.

Le Parquet général dédie pour sa part l'équivalent annuel de 1,6 ETP de magistrat à la CDBF, auquel il convient d'ajouter un vérificateur à mi-temps et un agent administratif.

Au total, les moyens en personnel de la CDBF ont été en 2020 de 7,4 postes équivalents temps plein.

**Tableau n° 4 : moyens en personnel de la CDBF (en ETP)**

<b>En équivalent plein temps</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
Personnel permanent	2,3	2,4	2,4	2,5	2,5	2,5	2,5
Rapporteurs	1,2	1,4	2	3	2	1,7	1,4
Fonction de jugement	0,4	0,6	0,6	0,4	0,6	0,6	0,45
Ministère public	NC	NC	NC	NC	NC	3,1	3,1
<b>Total</b>	<b>3,9</b>	<b>4,4</b>	<b>5</b>	<b>5,9</b>	<b>5,1</b>	<b>7,9</b>	<b>7,4</b>

Source : CDBF

## III - Appréciation de la performance annuelle de la Cour

### A - Rappel des objectifs et des indicateurs de performance

Trois objectifs ont été fixés à la CDBF :

1. **Réduire la durée** des procédures (entre l'enregistrement de la saisine et la notification de l'arrêt) : cet objectif répond à la nécessité d'une bonne administration de la justice et aux exigences liées au procès équitable, qui s'expriment notamment dans les stipulations de l'article 6 de 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 apprécier le caractère raisonnable du délai de jugement, non pas l'arrivée de la saisine à la Cour, mais la date à laquelle la personne est informée par écrit de son accusation, laquelle se définit « *comme la notification officielle émanant de l'autorité compétente du reproche d'avoir accompli une infraction pénale* »<sup>19</sup>.
2. **Améliorer la qualité des arrêts** : il s'agit également d'un objectif majeur pour une juridiction afin, notamment, de garantir la clarté de la motivation et l'exercice d'un droit effectif au recours.
3. **Mieux faire connaître la CDBF** : cet objectif vise à mieux faire connaître aux autorités compétentes pour saisir la Cour, les infractions à l'ordre public financier ainsi que la jurisprudence.

Ces trois objectifs sont inspirés de ceux retenus par d'autres juridictions, en particulier ceux du programme *Conseil d'État et autres juridictions administratives*.

Ces objectifs sont appuyés par les **indicateurs** suivants (un ou plusieurs indicateurs par objectif), qui ne s'appliquent toutefois pas aux affaires relatives à l'inexécution de décisions de justice :

---

<sup>19</sup> CEDH, 26 septembre 2000, *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). CEDH, 11 février 2010, *Malet c. France*. CE, 22 janvier 2007, *Forzy*, AJDA 2007, p. 697, note Petit ; AJDA 2007, p. 1036, concl. Keller ; Rev. Trésor 2007, p. 725, note Lascombe et Vandendriessche (préjudice du fait du dépassement du délai raisonnable ; condamnation de l'État à verser 4 000 €).

Tableau n° 5 : indicateurs de performance annuelle de la CDBF

Objectif	Indicateur	Unités	Réalisé 2017	Réalisé 2018	Réalisé 2019	Objectif 2020	Réalisé 2020
1 <sup>er</sup> objectif : réduire la durée des procédures à moins de 3 ans	Délai moyen de traitement des procédures CDBF <b>(1)</b>	mois	37,2 mois (5 arrêts)	33,3 mois (9 arrêts)	41,2 mois (12 arrêts)	36 mois	41 mois (7 arrêts)
	Proportion d'affaires en stock depuis plus de 3 années (au 31-XII)	%	17 % (9 affaires)	23 % (12 affaires)	26 % (11 affaires)	0 %	22 % (7 affaires)
2 <sup>ème</sup> objectif : améliorer la qualité des arrêts	Taux d'annulation en cassation sur les 10 dernières années <b>(2)</b>	%	0 %	0 %	0 %	0 %	1,4 %
3 <sup>ème</sup> 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 n <b>(3)</b>	nombre (valeur absolue )	23	27	67	17	47
	Nombre de personnes ayant reçu une formation ou ayant participé à une intervention sur la CDBF	nombre estimé	151	183	207	150	395

Source : CDBF

(1) Ce délai est calculé comme suit : délai moyen compris entre un déféré (ou une saisine directe par le procureur général) et la date 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 *supra*.

(2) 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, soit arrêts rendus de 2011 à 2020 inclus).

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

## B - Appréciation de la performance de la CDBF en 2020

### 1<sup>er</sup> objectif : réduire la durée des procédures

Le **délai moyen de traitement** des affaires ayant donné lieu à arrêt au cours de l'année 2020 s'établit à 41 mois alors qu'il était de 41,2 mois en 2019 et de 33,3 mois en 2018. Il reste donc excessif au regard des objectifs que la Cour s'est fixés même si, sans la crise sanitaire, ce délai aurait été proche de 38 mois. Il reste que les efforts conjoints de la Cour et du ministère public devront être accentués afin de maîtriser la durée de chacune des étapes de la procédure et éviter que la dégradation constatée en 2019 et 2020 ne se poursuive.

L'indicateur portant sur **l'ancienneté du stock** au 31 décembre 2020 montre que 22 % des affaires ont plus de trois ans d'ancienneté, soit sept affaires. Encore faut-il tenir compte du fait que deux affaires sont retardées du fait de procédures judiciaires concomitantes, qu'une affaire aurait dû être jugée en 2020 s'il n'y avait pas eu la crise sanitaire, et qu'une affaire a été renvoyée après cassation. Si l'on excepte ces quatre affaires, ce pourcentage serait de 11 %.

Le **stock d'affaires** au 31 décembre 2020 correspond à 32 dossiers en instance, chiffre en nette baisse par rapport aux années précédentes (42 en 2019, 53 en 2018 et 52 en 2017). La forte diminution des déferés enregistrés en 2020 mais également les dispositions prises par le ministère public pour accélérer le traitement de ces dossiers, la Procureure générale ayant fait de cet objectif une priorité, expliquent cette évolution. Deux affaires ont plus de cinq ans mais seront jugées début 2021.

**Tableau n° 6 : détail de l'ancienneté du stock au 31-XII (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
<b>2011</b>	32	74 %	24	23 %	7	3 %	1
<b>2012</b>	31	84 %	26	13 %	4	3 %	1
<b>2013</b>	34	79 %	27	21 %	7	0 %	0
<b>2014</b>	43	91 %	39	9 %	4	0 %	0
<b>2015</b>	45	94 %	42	2 %	1	4 %	2
<b>2016</b>	50	90 %	45	6 %	3	4 %	2
<b>2017</b>	52	83 %	43	13 %	7	4 %	2
<b>2018</b>	53	77 %	41	15 %	8	8 %	4
<b>2019</b>	42	74 %	31	19 %	8	7 %	3
<b>2020</b>	30	78 %	25	16 %	5	6 %	2

Source : CDBF

Les données exposées au tableau n° 6 montrent que 78 % des affaires en stock ont moins de trois ans. L'effort en vue du traitement diligent des dossiers doit être maintenu.

### **2<sup>ème</sup> objectif : améliorer la qualité des arrêts de la CDBF**

**Le taux de recours en cassation** contre des arrêts rendus par la CDBF entre 2011 et 2020 s'élève à 21 % (15 pourvois sur 72 arrêts rendus).

**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 6,7 % sur la période 2011 à 2020, un arrêt ayant été cassé sur les 15 recours formés. Le taux d'annulation en cassation constaté depuis la création de la CDBF (1948 – 2020) est de 15 %, soit six arrêts cassés, en totalité ou partiellement, sur les 40 recours introduits.

### **3<sup>ème</sup> objectif : accroître la connaissance de la jurisprudence de la CDBF**

Deux indicateurs permettent d'apprécier les efforts entrepris pour atteindre cet objectif : le nombre de publications dans la presse spécialisée intervenues dans l'année et celui des personnes formées sur la période. Si l'année 2020 se situe dans la moyenne par le nombre des publications, elle est en revanche marquée par un accroissement de la formation des personnels.

Quarante-sept publications ont ainsi été consacrées à la Cour en 2020, contre 67 en 2019 et 27 en 2018, ce qui est supérieur à l'objectif de 17. Ces chiffres ne prennent pas en compte les informations publiées par la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances dans son courrier électronique, ni les articles de la presse généraliste sur l'activité de la CDBF.

L'effort de formation et d'information sur la CDBF s'est accentué en 2020. La cible de 150 personnes a été largement dépassée avec 395 personnes ayant assisté, soit à une intervention sur la CDBF<sup>20</sup> (à l'attention d'universitaires et d'étudiants, de magistrats judiciaires ou financiers français, de fonctionnaires ou magistrats étrangers), soit à une séance de formation ou d'information à l'attention des magistrats et des personnels de contrôle des juridictions financières. A cet égard, il sera mentionné deux déplacements organisés dans les chambres régionales des comptes Normandie et Hauts-de-France en mars et octobre 2020, afin de présenter la CDBF et de répondre, au travers d'illustrations pratiques, aux questions que les équipes de contrôle peuvent se poser.

---

<sup>20</sup> Hors colloques universitaires n'associant pas un représentant de la CDBF.

À l'initiative du président de la CDBF et de la Procureure générale, un plan d'actions destiné à améliorer le fonctionnement de la Cour a été élaboré en décembre 2019. En parallèle, la Procureure générale a adressé aux procureurs financiers près les chambres régionales et territoriales des comptes une recommandation exposant sa politique de poursuites (Cf. *infra*) et faisant le point sur la jurisprudence la plus récente. Les objectifs de ce plan d'actions visent à augmenter le nombre des déférés et à en améliorer la qualité, à raccourcir les délais de traitement des affaires et à donner plus de visibilité à la CDBF. Malgré la crise sanitaire, un certain nombre d'actions de ce plan ont pu être entreprises en 2020 même si leurs effets ne sont pas encore perceptibles sur les indicateurs en volume et la performance de la Cour.



# Décisions de classement de la Procureure générale et exécution des décisions de justice

## I - Décisions de classement de la Procureure générale

Les décisions de classement de la Procureure générale peuvent être prises à deux stades de la procédure devant la CDBF :

- avant saisine de la Cour (article L. 314-1-1 du CJF : « si le ministère public estime qu'il n'y a pas lieu à poursuites, il procède au classement de l'affaire »). Ces décisions ne sont pas motivées ;
- après instruction (article L. 314-6 du même code : « L'instruction est close par le dépôt du rapport qui est versé au dossier. Le dossier est adressé au ministère public qui peut prononcer par décision motivée le classement de l'affaire, décider le renvoi devant la Cour ou demander un complément d'instruction au président de la Cour »). Ces décisions sont motivées.

Les décisions de classement ne constituent pas des documents communicables au sens de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration.

En 2020, le nombre de décisions de classement est quasiment stable : 12 affaires ont été classées, contre 14 en 2019. La proportion de classements avant et après saisine de la Cour est cependant inverse de celle constatée en 2019 : trois affaires ont été classées avant saisine de la Cour en 2020, contre 11 en 2019, et neuf ont été classées à l'issue de l'instruction, contre trois en 2019. Cette évolution résulte pour partie des orientations arrêtées par la Procureure générale en matière de poursuites : en conséquence des décisions du Conseil constitutionnel sur le principe *non bis in idem*, la CDBF n'est plus saisie lorsque des poursuites judiciaires ont été préalablement engagées pour des faits identiques à l'encontre des mêmes personnes mises en cause. Toujours dans l'objectif d'éviter les doubles poursuites, lorsque les faits présumptifs d'infraction

qui ont été déférés au Parquet général de la Cour peuvent être orientés indifféremment vers le juge pénal ou vers la CDBF, le Parquet général fait le choix de la voie la plus appropriée. Cette politique de poursuites a pour objectif d'éviter de suspendre inutilement la procédure, parfois plusieurs années, dans l'attente d'une décision du juge pénal.

Les trois affaires classées avant saisine de la Cour ont concerné des déférés dont les faits étaient en réalité prescrits ou dont les irrégularités apparaissaient non établies ou insuffisamment caractérisées.

Les neuf affaires classées après instruction l'ont été pour différents motifs : engagement de poursuites judiciaires sur les mêmes faits ou condamnation judiciaire visant les mêmes faits et personnes, infraction non établie, infraction établie mais commise avec l'accord d'une autorité qui n'avait pas été mise en cause et ayant de surcroît donné lieu à un décret régularisant les pratiques incriminées, infraction établie mais conforme à une lettre ministérielle, imputabilité des faits insuffisamment établie, irrégularité immédiatement réparée, décision prise par une autorité non justiciable de la CDBF.

L'analyse des dossiers ayant donné lieu à décision de classement en 2020 conduit à souligner l'importance de l'établissement de la matérialité des faits, qui doit être appuyée sur la production de pièces. Ces pièces doivent également permettre de se prononcer sans ambiguïté sur l'imputabilité des responsabilités recherchées. On constate à cet égard que l'instruction menée sur le fondement du réquisitoire, parce qu'elle intervient souvent plusieurs années après la commission des faits et généralement sans instruction sur place, ne permet pas toujours de remédier aux lacunes éventuelles de l'instruction initiale. Une autre conclusion peut être tirée des classements intervenus en 2020 : la nécessité d'identifier précisément les responsabilités présumées et de veiller à mettre en cause toutes les personnes ayant été impliquées dans la commission des irrégularités, notamment les autorités de tutelle.

Aucun complément d'instruction n'a été demandé en 2020.

## II - Exécution des jugements par les personnes morales de droit public

Les articles L. 313-12 et L. 314-1 du CJF prévoient la possibilité, pour la CDBF, de sanctionner les manquements aux dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.

En 2020, la Procureure générale a été saisie de 15 affaires nouvelles concernant un défaut d'exécution de jugements condamnant l'État, une collectivité locale ou un établissement public au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même. En outre, 10 affaires dont la Procureure générale avait été saisie en 2018 et 2019 restaient pendantes, portant le stock des affaires en cours à 25.

Aucune affaire n'a donné lieu à une saisine de la CDBF en 2020. De nombreux courriers de mise en demeure ont été adressés en vue d'obtenir l'exécution des décisions de justice concernées. 11 dossiers sont devenus sans objet, le litige ayant été réglé. 14 affaires restent donc en cours fin 2020.



# La jurisprudence de la Cour de discipline budgétaire et financière en 2020

Une présentation synthétique des arrêts rendus en 2020 est fournie ci-après. Tous les arrêts rendus par la CDBF depuis sa création figurent sur le site internet de la Cour des comptes : [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr), rubrique CDBF. L'année 2020 est marquée par le passage en style direct des décisions de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Sur les sept arrêts rendus en 2020 par la CDBF, quatre décisions concernent des établissements publics, deux concernent la même entreprise publique, France Télévisions, et un arrêt est relatif à un organisme consulaire.

Par thématique d'infractions, six arrêts portent sur des infractions aux règles d'exécution des dépenses et une décision sur des infractions aux règles d'exécution des recettes, ce qui est plutôt rare dans la jurisprudence de la Cour. En poursuivant l'analyse, cinq arrêts concernent le domaine des rémunérations, six celui des habilitations et des contrôles préalables, et deux ont trait à la commande publique. Enfin, dans deux affaires, Fonds de solidarité et ONIAM, la CDBF, s'inscrivant dans sa jurisprudence récente<sup>21</sup>, a estimé qu'une faute de gestion pouvait relever de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du C.J.F.

En ce qui concerne les sanctions, sur les 17 personnes renvoyées devant la Cour, trois ont été relaxées et une dispensée de peine. Pour les 13 personnes condamnées, le montant total des sanctions a été de 44 500 €, à rapprocher des 29 300 € infligés en 2019 à 16 personnes, et des 26 300 € infligés en 2018 à 16 personnes également. L'arrêt ONIAM représente à lui-seul 65 % du montant total annuel des sanctions.

---

<sup>21</sup> CDBF, 12 octobre 2018, *Ecole nationale de formation agronomique*.



# Arrêt n° 239-802 du 23 janvier 2020

## Institut national de la propriété industrielle (INPI)

### I - Les infractions présumées

- Art. L. 313-1 du CJF : infractions aux règles applicables en matière de contrôle financier portant sur l'engagement des dépenses ;
- Art. L. 313-3 du CJF : engagement de dépenses sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation de signature à cet effet ;
- Art. L. 313-4 du CJF : infractions aux règles d'exécution des dépenses et des recettes de l'État ou des collectivités et organismes mentionnés à l'article L. 312-1 du CJF ;
- Art. L. 313-6 du CJF : avantage injustifié procuré à autrui entraînant un préjudice pour le Trésor ou l'organisme intéressé.

### II - Résumé

Le ministère public avait renvoyé devant la Cour le directeur général de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) ainsi que le secrétaire général et la directrice administrative et financière de l'établissement pour différentes irrégularités liées aux conditions de rémunération de personnels de l'INPI.

Après avoir rappelé dans le détail les conditions d'application de l'article L. 314-2 du CJF relatif aux règles de prescription – il s'agit là de l'intérêt majeur de l'arrêt –, la Cour a considéré qu'un certain nombre de faits étaient prescrits et que la responsabilité de leurs auteurs ne pouvait donc plus être recherchée. Pour les infractions présumées considérées comme non prescrites, la Cour, explicitant le régime juridique applicable aux personnels de l'INPI (fonctionnaires détachés et

agents contractuels), a jugé que les éléments constitutifs des infractions prévues au CJF n'étaient pas réunis. Pour ces différentes raisons, la Cour a donc relaxé les personnes renvoyées. Sur un seul grief cependant, elle a retenu la responsabilité du directeur général mais, au regard des circonstances de l'espèce, et notamment de la modicité des sommes en cause, elle a décidé de ne pas lui infliger d'amende.

### III - Les règles de prescription

La Cour, reprenant la décision de renvoi, a confirmé que la responsabilité de l'auteur d'une décision couverte par la prescription pouvait être engagée dès lors que cette décision avait continué à produire ses effets pendant la période non prescrite. Elle a en outre précisé qu'il pouvait en être ainsi pour une décision de principe ou une décision-cadre ayant donné lieu ultérieurement à des décisions individuelles d'application ou à des versements intervenus pendant une période non prescrite. Cependant, elle a posé deux conditions pour que la responsabilité de l'auteur de la décision initiale soit engagée, l'une de fond et l'autre de procédure :

- sur le fond, il y a lieu de déterminer si la nature des irrégularités entachant la décision prescrite est susceptible d'affecter la régularité des décisions et versements intervenus pendant la période non prescrite. En l'espèce, la Cour a considéré que l'absence de consultation préalable du conseil d'administration de l'INPI, dans la seule mesure où une telle consultation serait requise par les textes, ou de saisine du contrôle général économique et financier, constituaient des vices de procédure entachant la régularité des décisions initiales mais qui ne viciaient pas, par eux-mêmes, les décisions et mesures d'application ultérieures. Ces manquements liés aux vices de procédure s'étant produits pendant la période prescrite, la Cour a jugé qu'il n'était donc plus possible, en raison des dispositions de l'article L. 314-2 du CJF, de rechercher la responsabilité de leur auteur de ce chef ;
- sur la procédure, il est nécessaire que les décisions individuelles ou les versements intervenus en période non prescrite aient été expressément mentionnés dans la décision de renvoi. La Cour, après avoir constaté que la décision de renvoi apportait toutes précisions utiles sur les décisions-cadres intervenues en période prescrite, a jugé qu'au regard de la simple mention de « leurs effets » ne permettait pas de considérer qu'elle était saisie indistinctement de toutes les décisions ou mesures d'application des décisions en question, alors qu'aucune précision n'était apportée sur les dates des décisions individuelles, sur leurs auteurs ou sur leurs bénéficiaires.

## IV - Les faits et les infractions

### A - Sur le paiement d'éléments de rémunération à des fonctionnaires détachés

La Cour a, dans un premier temps, considéré que l'existence d'un statut spécifique aux personnels contractuels de l'INPI, défini par le décret n° 2001-1336 du 28 décembre 2001 modifié, ne privait en aucune manière l'établissement de la possibilité d'accueillir en détachement des fonctionnaires issus d'autres administrations. Sur la question du régime juridique des fonctionnaires détachés sur contrat, la Cour a estimé que les dispositions du décret du 28 décembre 2001 ne leur étaient pas applicables, même si les stipulations de leur contrat de détachement reprenaient tout ou partie des dispositions du décret.

En ce qui concerne le versement de la prime de performance semestrielle à certains fonctionnaires détachés, la décision ayant été prise en 2011, soit en période prescrite, la Cour a jugé que l'auteur de cette décision ne pouvait plus être mis en cause par la Cour, les versements intervenus en 2012 n'ayant pas fait l'objet d'un renvoi explicite devant la Cour.

En ce qui concerne la part variable de rémunération accordée à certains fonctionnaires détachés, la Cour, après avoir rappelé que le décret statutaire du 28 décembre 2001 n'était pas applicable aux fonctionnaires détachés à l'INPI, a jugé que si le conseil d'administration de l'INPI était compétent pour fixer les conditions générales d'emploi et de rémunération du personnel, la fixation, au cas par cas, d'une part variable de rémunération ressortissait à la compétence du directeur général. De plus, après avoir constaté que les décisions de principe accordant une part variable de rémunération avaient été présentées au contrôle général économique et financier, la Cour a jugé qu'il n'y avait pas lieu de lui soumettre les décisions individuelles attributives de rémunération. En conséquence, la Cour a jugé que les éléments constitutifs des infractions prévues aux articles L. 313-1, L. 313-3, L. 313-4 et L. 313-6 du CJF n'étaient pas réunis.

En ce qui concerne la rémunération indiciaire de certains fonctionnaires détachés, les griefs tenaient à l'incompatibilité du niveau de rémunération avec le décret du 28 décembre 2001 et à l'absence de soumission des contrats, décisions et avenants au conseil d'administration. La Cour ayant jugé dans le même arrêt que le décret de 2001 n'était pas applicable aux fonctionnaires détachés à l'INPI et que le conseil d'administration n'avait qu'une compétence générale en matière de rémunération, en a déduit que les éléments constitutifs de l'infraction prévus à l'article L. 313-4 du CJF n'étaient pas réunis.

## B - Sur les éléments de rémunération de certains agents contractuels de l'INPI

En ce qui concerne le supplément de traitement pour mission à l'étranger, la décision du directeur général attribuant ce supplément ayant été prise en 2011, soit en période prescrite, la Cour, après avoir constaté que les versements afférents, intervenus en période non prescrite, n'avaient pas été explicitement renvoyés devant la Cour et, en tout état de cause, que la preuve n'était pas rapportée que ces paiements étaient insusceptibles de se rattacher à une rémunération reposant sur un fondement régulier, a jugé que la décision de 2011 ne pouvait plus être jugée par la Cour en application des règles de prescription.

S'agissant du paiement d'une indemnité spécifique au titre d'un emploi fonctionnel, la décision du directeur général définissant les modalités d'attribution de cette indemnité ayant été prise en 2011, soit en période prescrite, la Cour a jugé que cette décision ne pouvait plus être jugée en application des règles de prescription. Quant aux décisions individuelles d'attribution auxquelles il était fait grief de ne pas avoir été soumises à l'avis préalable du contrôle général économique et financier (CGefi), la Cour a rappelé que seule la décision de principe fixant la liste des emplois fonctionnels, et non les décisions individuelles prises pour son application, devait être communiquée au contrôleur général économique et financier, ce qui avait d'ailleurs été le cas.

## C - Sur le remboursement des frais de déplacement

En ce qui concerne le remboursement de frais sans ordre de mission, la directrice administrative et financière de l'INPI avait, par deux décisions signées par délégation du directeur général, autorisé les agents de l'établissement à obtenir le remboursement de leurs frais exposés pour des déplacements effectués entre Courbevoie et Paris ou Nanterre sans ordre de mission, en application du régime des frais de déplacement des agents de l'INPI défini par un règlement adopté par le conseil d'administration le 20 juin 2011, lequel règlement fait expressément référence au décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 modifié fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État. La Cour n'a pas retenu le grief tenant à l'illégalité de ces décisions au regard du décret du 3 juillet 2006, considérant que les dispositions de l'article 18 du règlement de 2011, lequel prévoit que « Les agents du siège appelés à

*se déplacer à Nanterre peuvent effectuer ce déplacement sans ordre de mission [...] » et que, dans cette hypothèse, « Les frais de transport correspondants sont remboursés sur la base des frais réellement engagés, sur présentation des justificatifs des dépenses engagées », n'étaient pas contraires aux articles 2, 3 et 4 du décret du 3 juillet 2006. En effet, l'agent se déplaçant à l'intérieur du territoire de la commune de sa résidence administrative peut prétendre au remboursement de ses frais de transport sans que cela ne soit lié à l'existence d'une mission formalisée par un ordre de mission mais à d'autres conditions qui n'étaient pas en cause dans cette affaire.*

Quant au remboursement de frais d'hébergement dans le ressort de la résidence administrative, le directeur général de l'INPI avait décidé que le secrétaire général bénéficierait du remboursement de ses frais d'hébergement et de repas dans le ressort de sa résidence administrative, sur la base de l'article 19 du règlement du 20 juin 2011. La Cour a tout d'abord jugé que le règlement adopté par l'INPI contredisait, sur ce point, les dispositions du décret du 3 juillet 2006 et que les décisions du directeur général, prises en application du règlement, étaient pour ce motif irrégulières. Dans un second temps, la Cour a considéré que les irrégularités affectant le règlement des frais de déplacement de l'INPI, adopté en période prescrite, viciaient les décisions prises en application dudit règlement, prises en période non prescrite. Elle en a déduit que la responsabilité de leur auteur, en l'occurrence le directeur général de l'INPI, pouvait donc utilement être recherchée et que le fait d'avoir pris ces décisions irrégulières constituait une infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses au sens de l'article L. 313-4 du CJF. Toutefois, pour que ce manquement soit constitutif d'un avantage injustifié accordé à autrui au sens de l'article L. 313-6 du CJF, il faut qu'il ait entraîné un préjudice financier pour l'INPI. La Cour, compte tenu d'un arrêt rendu par la Cour des comptes, le 27 octobre 2017, qui avait constitué débiteur de l'INPI pour une somme correspondant aux frais de déplacement versés irrégulièrement, le comptable public de l'établissement, a jugé que le préjudice financier n'était plus constitué et que les éléments constitutifs de l'infraction prévue à l'article L. 313-6 du CJF n'étaient, en conséquence, pas réunis.

## V - Les circonstances et les sanctions

La Cour a mis totalement hors de cause le secrétaire général et la directrice administrative et financière de l'INPI.

En ce qui concerne le directeur général, il a également été mis hors de cause, sauf sur le caractère irrégulier des décisions relatives au remboursement de frais d'hébergement dans le ressort de la résidence administrative et sur le seul fondement de l'article L. 313-4 du CJF. Mais la Cour, faisant une juste appréciation des irrégularités commises et des circonstances de l'espèce, eu égard notamment à la modicité des sommes en cause, a décidé de ne pas lui infliger d'amende.

La Cour a décidé la publication intégrale de l'arrêt au *Journal officiel* de la République française et, en version anonymisée, sur le site internet de la Cour, ainsi que la mise en place pendant un mois d'un lien entre le site internet de la Cour et le *Journal officiel*. Elle a également décidé de l'envoi d'une copie de l'arrêt au ministère de l'économie et des finances et au ministre de l'action et des comptes publics.

Un pourvoi en cassation a été formé contre cet arrêt par la Procureure générale, ministère public près la CDBF. Ce pourvoi est pendant fin 2020.

# Arrêt n° 240-809 du 20 mai 2020

## Chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA)

### I - Les infractions présumées

- Art. L. 313-3 du CJF : engagement de dépenses sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation de signature à cet effet ;
- Art. L. 313-4 du CJF : infractions aux règles d'exécution des dépenses et des recettes de l'État ou des collectivités et organismes mentionnés à l'article L. 312-1 du CJF ;
- Art. L. 313-6 du CJF : avantage injustifié procuré à autrui entraînant un préjudice pour le Trésor ou l'organisme intéressé.

### II - Résumé

Le ministère public avait renvoyé devant la Cour le président de la Chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA) pour des irrégularités liées au versement par celle-ci de subventions à des établissements scolaires et à des événements dits « pardons de la batellerie », pour la prise en charge de voyages d'études et pour le remboursement de frais de déplacement.

Sur le premier point, la Cour a sanctionné le président, au titre des articles L. 313-3 et L. 313-4 du CJF, pour avoir versé des subventions sans être habilité à le faire. Considérant que ces subventions avaient, en outre, méconnu le principe de spécialité qui s'applique aux établissements publics, elle a retenu contre lui les infractions prévues par les articles L. 313-4 et L. 313-6 du CJF.

Concernant la prise en charge de voyages d'études, la Cour, après les avoir requalifiés en voyages d'agrément, a sanctionné le président de la CNBA au titre de l'article L. 313-4 du CJF.

Enfin, sur le dernier point, la Cour, considérant que les remboursements de différents frais de déplacement avaient méconnu le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 modifié fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État, a retenu contre le président de la CNBA les infractions prévues par les articles L. 313-4 et L. 313-6 du CJF.

Après avoir analysé les circonstances, la Cour a sanctionné par une amende de 1 000 € le président de la CNBA.

### III - Les faits et les infractions

#### A - Sur le versement d'aides à des établissements scolaires et à l'organisation des pardons de la batellerie

Entre 2012 et 2014, la CNBA avait versé, sur décisions de son président, des aides afin de soutenir des activités menées par des établissements scolaires et l'organisation de pardons de la batellerie, pour un montant total de 72 097,14 €.

Après avoir fait observer que ces versements n'entraient ni dans le champ des compétences propres du président du conseil d'administration ni dans celui des attributions qui lui avaient été déléguées par le conseil d'administration, la Cour a sanctionné cette irrégularité sur la base des articles L. 313-3 et L. 313-4 du CJF.

Par ailleurs, considérant que les subventions versées aux établissements scolaires accueillant des enfants de bateliers étaient exclusivement destinées à financer diverses activités périscolaires, sans rapport avec la batellerie, et qu'elles étaient offertes à l'ensemble des élèves d'une même classe, la Cour a estimé qu'elles ne pouvaient pas être regardées comme une forme d'aide apportée par la CNBA en complément de sa mission. En conséquence, après avoir rappelé que le principe de spécialité qui s'applique aux établissements publics leur interdit d'exercer des activités étrangères à leur mission statutaire, sauf si ces activités en constituent le complément normal et si elles sont directement utiles à l'exercice de celle-ci, la Cour a jugé que le versement d'aides aux établissements scolaires constituait une infraction aux règles d'exécution des dépenses au sens de l'article L. 313-4 du CJF et qu'il était également constitutif d'un avantage injustifié au sens de l'article L. 313-6 du CJF, octroyé à chacun des établissements bénéficiaires et entraînant un préjudice financier pour la CNBA.

## B - Sur la prise en charge de voyages d'études

En 2013 et 2015, la CNBA avait contribué à hauteur de 6 235,75 € à deux croisières fluviales en Asie et en Russie organisées par une association et qui étaient proposées exclusivement aux professionnels du secteur.

Tout en reconnaissant que ces voyages avaient pu fournir l'occasion aux bateliers participants de découvrir certaines spécificités du transport fluvial dans les pays concernés, la Cour, au vu du programme détaillé des voyages, a considéré que ceux-ci n'avaient pas été conçus et organisés comme des voyages d'études mais comme des voyages d'agrément. Compte tenu de cette absence de tout lien avec la promotion de la batellerie ou toute autre mission confiée à la CNBA en application du code des transports, elle en a déduit que leur financement méconnaissait le principe de spécialité rappelé ci-dessus et qu'il constituait une infraction aux règles d'exécution des dépenses au sens de l'article L. 313-4 du CJF.

Par ailleurs, le président de la CNBA avait bénéficié d'indemnités journalières de fonctions à l'occasion de sa participation au voyage en Russie. Après avoir rappelé que si l'article R. 4432-12 du code des transports alors en vigueur prévoyait que le président et les membres élus du conseil d'administration pouvaient se voir attribuer des indemnités de fonctions au titre de leurs activités au sein de ce conseil, il n'en était pas de même si les activités menées étaient sans lien avec le mandat exercé et les besoins de l'établissement, ce qui était bien le cas en l'espèce. Dans ces conditions, la Cour a jugé que l'engagement et le paiement d'indemnités de fonctions au titre d'activités sans lien avec le mandat au sein du conseil d'administration constituaient une infraction aux règles d'exécution des dépenses au sens de l'article L. 313-4 du CJF.

## C - Sur la prise en charge de frais de déplacement et de frais de mission

La Cour a tout d'abord posé que le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 modifié fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État était applicable aux personnels et membres de la CNBA.

Entre 2012 et 2016, la CNBA avait remboursé à son président l'intégralité du coût de l'abonnement SNCF entre son domicile et son lieu de travail ainsi que des billets de train à l'unité. La Cour, en application du décret du 3 juillet 2006 précité, a rappelé que le remboursement des billets de transport en commun pour des déplacements domicile-travail demeurait irrégulier et que celui des abonnements n'était régulier qu'à concurrence de 50 % du tarif appliqué.

Entre 2012 et 2017, la CNBA avait également remboursé à son président et à la présidente de sa région Nord des frais exposés à l'occasion des déplacements des intéressés entre leurs résidences familiales et administratives respectives. En ce qui concerne le président, les remboursements avaient porté sur des frais de restauration à raison de repas pris dans sa résidence administrative, de frais de péage et de frais de stationnement. Pour la présidente de la région Nord, les remboursements avaient porté sur des repas pris à Douai, à la fois résidence familiale et administrative, et sur des indemnités kilométriques venant couvrir jusqu'à quatre déplacements quotidiens au sein de cette résidence familiale et administrative, entre le domicile et le lieu de travail de l'intéressée. La Cour, s'appuyant sur le décret du 3 juillet 2006 précité, a rappelé que les déplacements effectués par l'agent entre son domicile et son lieu de travail ne donnaient lieu, en principe, à aucun remboursement. Si une délibération du conseil d'administration de la CNBA autorisait le remboursement forfaitaire des frais supplémentaires pour le repas de midi, sur présentation du justificatif de paiement à l'ordonnateur, lorsque l'agent était absent du lieu de sa résidence principale pour les besoins de la mission entre 11 heures et 14 heures, la Cour a estimé que cette délibération, contrevenant à l'article 3 du décret du 3 juillet 2006, ne pouvait fonder juridiquement le remboursement des frais.

La Cour a jugé que le remboursement de ces différents frais de déplacement et de repas au président de la CNBA et à la présidente de la région Nord en méconnaissance des dispositions du décret du 3 juillet 2006 précité constituait une infraction aux règles d'exécution des dépenses au sens de l'article L. 313-4 du CJF. En outre, en ce qui concerne le remboursement de ces frais au bénéfice de la présidente de la région Nord, la Cour a également jugé qu'il constituait un avantage injustifié accordé à autrui et ayant causé un préjudice à la CNBA, au sens de l'article L. 313-6 du CJF.

#### IV - Les circonstances de l'affaire

La Cour a retenu plusieurs circonstances atténuantes dans cette affaire : l'ancienneté des pratiques pour le financement des établissements scolaires et des pardons, l'arrêt du financement des voyages à la suite des remarques de la Cour des comptes et le silence du commissaire du gouvernement placé auprès de la CNBA sur les décisions litigieuses, alors même qu'il participait à la préparation des délibérations et qu'il assistait au conseil.

## V - Les sanctions

Le président de la Chambre nationale de la batellerie artisanale a été condamné à une amende de 1 000 €.

La Cour a décidé la publication intégrale de l'arrêt au *Journal officiel* de la République française et, en version anonymisée, sur le site de la Cour, ainsi que la mise en place pendant un mois d'un lien entre le site de la Cour et le *Journal officiel*.



# Arrêt n° 241-797 du 28 juillet 2020

## France Télévisions (les rémunérations)

### I - Les infractions présumées

- Art. L. 313-4 du CJF : infractions aux règles d'exécution des dépenses et des recettes de l'État ou des collectivités et organismes mentionnés à l'article L. 312-1 du CJF.

### II - Résumé

Le ministère public avait renvoyé devant la Cour trois directeurs de France Télévisions pour différentes irrégularités relatives aux modalités d'intervention du contrôleur général économique et financier en matière de rémunérations.

La Cour a sanctionné les trois personnes renvoyées pour avoir signé des protocoles transactionnels et un avenant à un contrat de travail en l'absence de saisine préalable du contrôleur général économique et financier ou non-respect de son refus de visa préalable, et pour n'avoir pas vérifié le respect des conditions du contrôle économique et financier au sein de l'entreprise.

Pour l'un des protocoles transactionnels qui s'inscrivait dans le cadre du dispositif de la rupture conventionnelle résultant de la loi n° 2008-596 du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail, la défense, s'appuyant sur le fait que ladite loi était postérieure à la décision du 29 mai 2006 par laquelle le contrôleur général économique et financier de France Télévisions avait précisé la nature des actes qui devaient lui être soumis pour visa préalable, contestait, de ce fait, l'irrégularité présumée. La Cour n'a pas retenu cet argument, estimant que les précisions apportées par cette décision quant à la nature des actes ne pouvaient pas réduire la portée de l'arrêté du 26 septembre 1996 modifié relatif aux modalités d'exercice du contrôle économique et financier de l'État sur certaines sociétés de l'audiovisuel public qui vise les décisions de « toute nature ». En conséquence, les indemnités de rupture conventionnelle entraînent de droit dans le champ de l'arrêté de 1996.

La défense avait fait valoir que les protocoles transactionnels avaient pu permettre à France Télévisions de réaliser des économies. La Cour n'a pas retenu ces faits comme circonstances atténuantes, rappelant à cette occasion que les règles relatives au contrôle économique et financier de l'État sur les entreprises publiques s'imposent et ne sont en rien incompatibles avec la poursuite d'un objectif d'économie.

### III - Les sanctions

La CDBF a infligé des amendes de 2 500 €, 1 500 € et 500 € aux trois personnes renvoyées.

La Cour a décidé la publication intégrale de l'arrêt au *Journal officiel* de la République française et, en version anonymisée, sur le site de la Cour, ainsi que la mise en place pendant un mois d'un lien entre le site de la Cour et le *Journal officiel*.

Cette décision est à rapprocher de celle prise par la Cour, en 2019, concernant Radio France<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Cf. CDBF, 25 janvier 2019, *Radio France : visa du contrôleur général économique et financier en matière de rémunération*.

# Arrêt n° 242-798 du 28 juillet 2020

## France Télévisions

### (les achats hors programmes)

#### I - Les infractions présumées

- Art. L. 313-4 du CJF : infractions aux règles d'exécution des dépenses et des recettes de l'État ou des collectivités et organismes mentionnés à l'article L. 312-1 du CJF.

#### II - Résumé

Le ministère public avait renvoyé devant la Cour trois directeurs généraux de France Télévisions pour différentes irrégularités relatives aux conditions d'achats de biens et de services auprès de plus de 80 entreprises. Ces irrégularités, systémiques, globalement non contestées par les personnes renvoyées, consistaient notamment en l'absence de recours aux procédures de passation des marchés (procédures adaptées ou procédures formalisées suivant les seuils), de mise en concurrence, de publicité préalable ou de respect des règles internes à l'entreprise.

Pour un certain nombre de marchés, la défense avait fait valoir que leur négociation sans publicité préalable et sans mise en concurrence pouvait se justifier au regard des dispositions du II de l'article 33 du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 fixant les règles applicables aux marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs mentionnés à l'article 3 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, en vigueur au moment des faits. Cependant, considérant dans chacun des cas soulevés que ce recours à des procédures dérogatoires n'était pas justifié, la Cour n'a pas retenu l'argument en défense.

La Cour a retenu la responsabilité de l'ensemble des personnes renvoyées tant pour leurs agissements directs (signature de contrats ou de bons de commande irréguliers) que pour leurs agissements indirects caractérisés par le défaut d'organisation, de surveillance et de contrôle.

Après avoir analysé les circonstances, la Cour a sanctionné par une amende les personnes renvoyées.

### III - Les circonstances de l'affaire

La Cour a retenu comme circonstances atténuantes l'antériorité des pratiques irrégulières et leur caractère systémique dans les différentes sociétés nationales de programme du groupe avant leur fusion dans une société unique, France Télévisions. De ce fait, à la création de la nouvelle société, l'organisation des achats était morcelée, sans système d'information dédié, faisant obstacle au regroupement des achats en familles homogènes et à la vérification de la computation des seuils.

Elle a également pris en considération le processus de fusion qui représentait, sur la période concernée, un enjeu majeur pour l'entreprise en raison de son importance et de sa complexité.

Pour le directeur général délégué à l'organisation au dialogue social et aux ressources humaines, la Cour a retenu comme circonstance atténuante le fait que l'entreprise se soit trouvée confrontée, sur la période considérée, à des risques psycho-sociaux avérés.

### IV - Les sanctions

La CDBF a infligé des amendes de 2 500 €, 2 000 € et 1 500 € aux trois personnes renvoyées.

La Cour a décidé la publication intégrale de l'arrêt au *Journal officiel* de la République française et, en version anonymisée, sur le site de la Cour, ainsi que la mise en place pendant un mois d'un lien entre le site de la Cour et le *Journal officiel*.

Cette décision est à rapprocher de celle prise par la Cour, en 2019, concernant Radio France<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Cf. CDBF, 25 janvier 2019, *Radio France : les achats de biens et de services*.

# Arrêt n° 243-828 du 9 octobre 2020

## Fonds de solidarité

### I - Les infractions présumées

- Art. L. 313-1 du CJF : engagement de dépenses sans respecter les règles applicables en matière de contrôle financier ;
- Art. L. 313-3 du CJF : engagement de dépenses sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation de signature à cet effet ;
- Art. L. 313-4 du CJF : infractions aux règles d'exécution des dépenses et des recettes de l'État ou des collectivités et organismes mentionnés à l'article L. 312-1 du CJF.

### II - Résumé

Le ministère public avait renvoyé devant la Cour le directeur du Fonds de solidarité pour des irrégularités liées aux conditions de prise à bail d'un local commercial.

La Cour a retenu sa responsabilité au titre des articles L. 313-1, L. 313-3 et L. 313-4 du CJF.

Après avoir analysé les circonstances, la Cour a sanctionné par une amende de 1 000 € le directeur du Fonds de solidarité.

Deux points particuliers méritent d'être soulignés. Tout d'abord, la Cour s'est prononcée sur l'application du principe *non bis in idem* en cas de sanctions disciplinaires. De plus, suivant la décision de renvoi de la Procureure générale, elle a qualifié un certain nombre de faits de fautes de gestion constitutives de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du CJF.

### III - L'application du principe *non bis in idem*

Le directeur du Fonds de solidarité faisait valoir, pour sa défense, qu'il avait été sanctionné plusieurs fois pour cette affaire et qu'il avait fait l'objet d'une procédure disciplinaire ayant donné lieu à une décision d'exclusion temporaire de fonctions de six mois, dont trois avec sursis.

La Cour, après avoir rappelé la jurisprudence récente du Conseil constitutionnel sur les conditions du cumul des poursuites, a analysé cette question au regard de la procédure disciplinaire. La Cour a ainsi relevé que les sanctions prononcées ou encourues (exclusion temporaire en matière disciplinaire, amende et publication de l'arrêt) n'étant en l'espèce pas de même nature, au sens de la jurisprudence précitée du Conseil constitutionnel, le cumul des poursuites était possible sans que la défense ne puisse invoquer la violation du principe *non bis in idem*.

La CDBF s'était déjà prononcée en décembre 2019 sur l'application du principe *non bis in idem* en cas de poursuites disciplinaires<sup>24</sup>.

### IV - Les faits et les infractions

Le directeur du Fonds de solidarité avait signé un contrat de bail commercial destiné à accueillir les bureaux du Fonds alors que l'établissement public était déjà locataire de locaux accueillant ses bureaux et que le bail afférent à ces locaux venait d'être renouvelé tacitement pour une période de trois années.

Le contrat de bail portant sur un engagement dépassant le seuil de compétence de l'ordonnateur fixé par une délibération du conseil d'administration, n'avait pas été soumis à l'autorisation préalable du conseil d'administration. Les faits n'étaient pas contestés. La Cour a sanctionné cette irrégularité sur la base des articles L. 313-3 et L. 313-4 du CJF.

De plus, le montant de l'engagement financier nécessitait le visa préalable du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) en application de l'arrêté relatif aux modalités d'exercice du contrôle budgétaire sur le Fonds de solidarité. Relevant l'absence de visa préalable, la Cour a sanctionné cette irrégularité sur la base des articles L. 313-1 et L. 313-4 du CJF.

---

<sup>24</sup> CDBF, 2 décembre 2019, *Dirreccte d'Alsace*.

La Procureure générale, s'appuyant sur une décision récente de la Cour<sup>25</sup>, avait également renvoyé le directeur du Fonds de solidarité pour avoir pris un acte de gestion (la signature d'un contrat de bail) non conforme aux principes de bonne gestion, et dont la mise en œuvre et les effets n'avaient pas préservé les intérêts patrimoniaux du Fonds. La Cour relève tout d'abord qu'au moment des faits l'avenir du Fonds de solidarité était incertain, que le nouveau bail a été conclu alors que le précédent venait d'être tacitement reconduit, et que le directeur n'a pas attendu l'avis de France Domaine, qui s'est avéré très défavorable, avant de signer le nouveau bail. La Cour a considéré que la précipitation dans laquelle était intervenue la signature d'un contrat de bail concernant un nouveau local n'apparaissait pas conforme aux principes de bonne gestion. La Cour observe ensuite que pendant plusieurs mois le directeur de l'établissement n'a informé de la signature de ce bail ni le service France Domaine, ni le CBCM, ni son conseil d'administration, ni enfin les tutelles de l'établissement public. De plus, le nouveau bail a été résilié à l'amiable contre le versement d'une indemnité de 120 000 €. La Cour considère que cette rétention d'informations sur des obligations qui engageaient financièrement le Fonds de solidarité contrevenait à l'obligation de transparence qu'il incombe à un directeur d'établissement public de respecter, notamment à l'égard de ses tutelles. Ces manquements répétés n'ayant pas permis aux contrôles prévus par les textes en vigueur de s'exercer normalement et de préserver ainsi les intérêts patrimoniaux du Fonds de solidarité, elle conclut en jugeant que ces fautes de gestion sont constitutives de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du CJF.

## V - Les circonstances de l'affaire

La Cour a retenu comme circonstances atténuantes de responsabilité le fait que le directeur avait agi avec le souci de mettre le Fonds de solidarité en conformité avec les normes d'hygiène et de sécurité applicables aux locaux professionnels, alors qu'aucune des tutelles ne lui avait signifié explicitement de cesser ses recherches de nouveaux locaux. Elle a tenu compte du fait qu'il s'était investi dans les missions du Fonds en s'employant à développer le recours aux téléprocédures pour fiabiliser la collecte et mieux connaître la base des contributeurs, tout en améliorant le traitement des indus et leur remboursement.

---

<sup>25</sup> CDBF, 12 octobre 2018, ENFA.

Tout en ayant écarté l'application du principe *non bis in idem*, la Cour a pris en compte la sanction disciplinaire infligée au directeur du Fonds pour la prise à bail du local commercial.

## VI - Les sanctions

Le directeur du Fonds de solidarité a été condamné à une amende de 1 000 €.

La Cour a décidé la publication intégrale de l'arrêt au *Journal officiel* de la République française, et en version anonymisée, sur le site de la Cour, ainsi que la mise en place pendant un mois d'un lien entre le site de la Cour et le *Journal officiel*.

# Arrêt n° 244-818 du 19 novembre 2020

## Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE)

### I - Les infractions présumées

- Art. L. 313-4 du CJF : infractions aux règles d'exécution des dépenses et des recettes de l'État ou des collectivités et organismes mentionnés à l'article L. 312-1 du CJF.

### II - Résumé

Le ministère public avait renvoyé devant la Cour deux présidents successifs du conseil d'administration de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ainsi que deux directrices successives<sup>26</sup> de l'Agence pour différentes irrégularités relatives aux conditions d'achats de fournitures et services auprès de plusieurs entreprises et aux conditions de passation de deux marchés.

La Cour a retenu la responsabilité des deux directrices, ordonnatrices principales de l'établissement et responsables à ce titre de la passation des marchés de l'établissement public, qui devaient s'assurer que les conditions d'engagement et de liquidation des dépenses étaient régulières. En revanche, la Cour n'a pas suivi le ministère public en ne retenant pas la responsabilité des deux présidents successifs du conseil d'administration, considérant que leur méconnaissance des seuils de passation des marchés ne saurait, compte tenu de leurs fonctions et en l'absence d'éléments caractérisant une connaissance précise et avérée de la situation, constituer un manquement au devoir de surveillance qui leur incombait.

---

<sup>26</sup> Une personne était renvoyée à la fois comme directrice de l'AEFE et comme présidente du conseil d'administration, ayant occupé successivement ces deux postes.

Après avoir analysé les circonstances, la Cour a sanctionné par une amende deux des personnes renvoyées et elle a relaxé les deux autres.

### III - Les faits et les infractions

#### A - En ce qui concerne le fractionnement de certains achats

Au cours des exercices 2013 à 2015, l'établissement avait acheté sur simples bons de commande auprès de plusieurs prestataires, des prestations de traiteur, des prestations juridiques, des fournitures de bureau et des prestations de nettoyage pour des montants significatifs. Si la défense avait fait valoir que ces achats ne pouvaient être regroupés, la Cour a considéré, au contraire, que chacun des regroupements d'achats réalisés correspondait à des prestations pouvant être considérées comme homogènes au sens des dispositions du code des marchés publics alors en vigueur. Mais, faute pour l'AEFE d'avoir d'une part, défini ses besoins par prestations à caractère homogène, et d'autre part, compté ses dépenses afin de vérifier le franchissement des seuils de passation des marchés, il en est résulté la réalisation d'achats hors marché dans les domaines concernés. Dans ces conditions, la Cour a jugé que l'ensemble de ces achats avait ainsi été fractionné et ce, alors que le seuil de passation d'un marché public selon une publicité et une procédure adaptées prévues par le code des marchés publics était dépassé, chaque année sans discontinuer et que, fréquemment, le total des commandes passées par fournisseur excédait à lui seul le seuil de passation d'un marché en procédure adaptée. La Cour a sanctionné ces irrégularités sur la base de l'article L. 313-4 du CJF.

#### B - En ce qui concerne le marché de maintenance de l'application SCOLA

L'AEFE avait conclu, en novembre 2007, soit en période prescrite, un contrat pour la maintenance de son application « Bourses-Scola » qui lui permet de gérer les bourses scolaires. Ce contrat conclu pour une durée initiale d'un an était renouvelable par tacite reconduction, ce qui a été effectivement le cas à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009. La Cour a considéré qu'en procédant au renouvellement systématique du marché en 2013, 2014 et 2015, alors que son objet, les montants en cause et l'ancienneté du contrat dont la date de signature remontait déjà à

six années au début de l'année 2013, rendaient nécessaire une remise en concurrence périodique, l'établissement avait méconnu les dispositions du code des marchés publics alors en vigueur. La Cour a sanctionné ces irrégularités sur la base de l'article L. 313-4 du CJF.

### C - En ce qui concerne les marchés relatifs au logiciel de gestion budgétaire et comptable

L'AEFE s'était dotée en 2012 d'une application de gestion budgétaire et comptable, AGE. En 2015, ce logiciel s'étant avéré inadapté aux procédures prévues par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et applicables en 2016, l'AEFE en avait commandé une nouvelle version auprès de la même société, en faisant le choix du recours à une procédure de marché négocié en application du 8° du II de l'article 35 du code des marchés publics alors en vigueur. Pour justifier le recours à cette procédure, la défense faisait valoir les fortes contraintes techniques et calendaires pesant sur l'établissement. La Cour n'a pas été de cet avis, considérant qu'il n'apparaissait pas que les contraintes ainsi alléguées qui procédaient tant d'un manque d'anticipation du calendrier de la réforme que des caractéristiques du progiciel élaboré par le prestataire, justifiaient que, « *pour des raisons techniques* » au sens des dispositions du 8° du II de l'article 35, et en l'absence de clause d'exclusivité, seule la société pouvait réaliser la prestation demandée. Elle en a déduit que le recours à la procédure dérogatoire prévue par ces dispositions n'étant pas justifié, l'AEFE aurait dû recourir à l'une des procédures formalisées prévues par l'article 26 du code des marchés publics. La Cour a sanctionné cette irrégularité sur la base de l'article L. 313-4 du CJF.

### IV - Les circonstances de l'affaire

La Cour a retenu comme circonstances atténuantes la taille de l'établissement, l'étendue de son réseau et la sensibilité de ses missions. Pour le marché portant sur le logiciel de gestion des bourses scolaires, elle a également retenu le fait que la réforme des bourses scolaires, qui remettait en cause le principe de la gratuité de la scolarité dans les établissements relevant de l'AEFE, avait nécessité d'adapter en urgence ledit logiciel.

En revanche, elle a retenu comme circonstances aggravantes de responsabilité le fait que les directrices successives de l'AEFE ne pouvaient ignorer les observations définitives que la Cour des comptes avait formulées à l'issue de son contrôle portant sur les exercices 2005 à 2010, dans lesquelles la juridiction avait expressément invité l'établissement, compte tenu des défaillances constatées, à progresser significativement, notamment en matière de commande publique.

## V - Les sanctions

La CDBF a infligé des amendes de 2 000 € et 1 000 € aux deux personnes condamnées.

La Cour a décidé la publication intégrale de l'arrêt en version anonymisée au *Journal officiel* de la République française et, sur le site de la Cour, ainsi que la mise en place pendant un mois d'un lien entre le site de la Cour et le *Journal officiel*.

Arrêt n° 245-801 du 10 décembre 2020  
Office national d'indemnisation  
des accidents médicaux,  
des infections iatrogènes  
et des infections nosocomiales  
(ONIAM)

I - Les infractions présumées

- Art. L. 313-1 du CJF : engagement de dépenses sans respecter les règles applicables en matière de contrôle financier ;
- Art. L. 313-3 du CJF : engagement de dépenses sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation de signature à cet effet ;
- Art. L. 313-4 du CJF : infractions aux règles d'exécution des dépenses et des recettes de l'État ou des collectivités et organismes mentionnés à l'article L. 312-1 du CJF ;
- Art. L. 313-6 du CJF : avantage injustifié procuré à autrui entraînant un préjudice pour le Trésor ou l'organisme intéressé.

II - Résumé

Le ministère public avait renvoyé devant la CDBF le directeur, le secrétaire général et le directeur juridique de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des infections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) pour différentes irrégularités liées aux conditions de recouvrement, auprès des personnes responsables ou de leurs assureurs, des indemnisations versées aux victimes d'accidents médicaux dans les droits desquels l'ONIAM est subrogée, et pour des irrégularités en matière de dépenses.

Sur les conditions du recouvrement, la Cour retient la responsabilité des personnes renvoyées pour différentes irrégularités tenant au défaut de constatation des créances et aux procédures de recouvrement défectueuses.

En matière de dépenses, la Cour sanctionne également les personnes renvoyées pour avoir signé des contrats et conventions sans autorisation préalable du conseil d'administration et sans avis du contrôleur financier.

Après avoir pris en compte des circonstances atténuantes et aggravantes, la Cour a sanctionné par une amende les trois personnes renvoyées.

Trois points particuliers méritent d'être soulignés. Tout d'abord, le premier intérêt de cet arrêt est qu'il donne l'occasion à la Cour de se prononcer sur des irrégularités comptables en matière de recettes. Ensuite, pour la deuxième fois en 2020, la Cour qualifie un certain nombre de faits de fautes de gestion constitutives de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du CJF. Enfin, les sanctions infligées par la Cour sont particulièrement lourdes.

### III - Les faits et les infractions

#### A - Sur les irrégularités en matière de recettes

La Cour a, dans un premier temps, rappelé les missions de l'ONIAM, le cadre comptable qui lui est applicable ainsi que les mécanismes d'indemnisation des victimes et de recours contre les responsables des dommages ou leurs assureurs avant d'analyser les différentes irrégularités présumées.

##### 1 - Sur le recouvrement des indemnités transactionnelles versées aux victimes

Entre 2011 et 2015, 531 dossiers avaient donné lieu au versement d'une indemnité aux victimes d'accidents médicaux par l'ONIAM, au titre de la substitution à l'assureur ou au responsable des dommages, pour un montant total de 49 581 459 €.

La Cour a constaté que le recouvrement des sommes versées aux victimes d'accidents médicaux fautifs était assuré par les services de la direction juridique de l'ONIAM, en l'absence de toute constatation préalable des droits acquis à l'Office. Que ce soit à l'occasion d'une première phase, dite de « régularisation amiable » avec les assureurs ou les responsables des dommages ou, en cas d'échec, par une saisine de la juridiction compétente, il n'a pas été contesté que ces procédures n'étaient pas accompagnées de la constatation des droits correspondants, acquis à l'ONIAM dans le cadre de la subrogation. Il en était de même pour les dossiers d'indemnisation des victimes contaminées par le virus de l'hépatite C (VHC). La Cour a considéré qu'en ne constatant pas les droits de l'Office pour les créances nées du règlement des indemnités aux victimes d'accidents médicaux fautifs et à celles contaminées par le VHC, l'ordonnateur avait manqué à ses obligations résultant du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et que ces faits constituaient une infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes au sens de l'article L. 313-4 du CJF.

La Cour a ensuite relevé différents points ayant porté atteinte aux principes généraux de bonne gestion et d'organisation permettant de s'assurer de la préservation des intérêts patrimoniaux de l'organisme public dont l'ordonnateur avait la charge, constituant à ce titre une faute de gestion constitutive de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du CJF :

- le fait de n'engager la procédure juridictionnelle qu'après la liquidation définitive de l'indemnité transactionnelle due à la victime, ce qui retardait substantiellement la mise en œuvre de la procédure de recouvrement des créances, voire pouvait la compromettre définitivement en raison de la prescription susceptible d'atteindre ces créances ;
- le fait que les deux outils métiers qui suivaient les recouvrements en cours ne permettaient pas de produire un inventaire fiable et complet des créances, cette défaillance se traduisant par des pertes d'informations rendant très difficile, voire impossible, le recouvrement ultérieur de ces créances ;
- le fait que les éventuelles requalifications de dossiers d'indemnisation en « accident non fautif » ou en « aléa » par le directeur de l'ONIAM, sur proposition et après instruction du dossier par le directeur juridique, ne s'inscrivaient dans aucune procédure formalisée permettant de motiver les décisions prises et d'en assurer le formalisme.

## 2 - Sur l'abandon des créances nées des frais d'expertise, au profit des assureurs

Lorsque l'assureur fait une offre à la victime, il est tenu de rembourser à l'ONIAM les frais d'expertise que celui-ci a engagés. Lorsque l'ONIAM est intervenu en substitution de la victime, il peut également en obtenir le remboursement auprès de l'assureur. Il résultait de l'instruction que les frais d'expertise avaient cessé d'être recouverts auprès des assureurs à partir de 2012 et que la note interne rappelant l'obligation de recouvrer les frais d'expertise et arrêtant une procédure interne pour le traitement de ces dossiers n'avait jamais été appliquée.

La Cour a considéré qu'en ne veillant pas à la constatation de la créance pour le recouvrement des frais d'expertise, l'ordonnateur avait manqué à ses obligations résultant du décret du 7 novembre 2012 précité. De plus, en ne mettant pas en place une procédure permettant d'assurer l'enregistrement de ces créances dans les comptes de l'ONIAM, il s'était soustrait à l'obligation de présenter des comptes reflétant une image fidèle de la situation patrimoniale de l'ONIAM. Elle a donc retenu la responsabilité des personnes renvoyées au titre de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du CJF. En outre, puisque l'ordonnateur de l'ONIAM avait renoncé à obtenir le remboursement des frais d'expertise, il avait privé l'Office de toute possibilité de recouvrement desdites créances ; dès lors, ces faits étaient également constitutifs d'un avantage injustifié au sens de l'article L. 313-6 du CJF, procuré aux assureurs et entraînant un préjudice financier pour l'Office.

Enfin, la Cour après avoir relevé que la désorganisation du service juridique avait conduit à un traitement négligent et tardif, puis au non recouvrement des frais d'expertise, a considéré que ces faits avaient constitué des manquements multiples et réitérés aux principes de bonne gestion et de préservation des intérêts patrimoniaux de l'ONIAM et qu'ils constituaient à ce titre une faute de gestion constitutive de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du CJF.

## 3 - Sur la procédure irrégulière de recouvrement des créances suite aux jugements rendus favorablement à l'ONIAM

L'ONIAM ne constatait pas, dès la réception des décisions juridictionnelles, les créances nées des condamnations des assureurs au remboursement à l'Office des indemnités versées aux victimes, en application du mécanisme de subrogation prévu par le code de la santé publique. Les notes d'exécution nécessaires à l'émission des

ordres de recettes ou de recouvrer n'étaient ainsi établies par le service juridique qu'après réception d'un courrier de l'avocat informant l'ONIAM du paiement effectué par l'auteur du dommage ou son assureur. Dans ces conditions, les ordres de recettes ou de recouvrer étaient émis avec un grand retard. Faute pour le comptable d'avoir pu procéder à leur prise en charge antérieurement aux paiements, il ne pouvait s'assurer, ni de l'exhaustivité des paiements reçus, ni de l'exactitude de leur montant. Compte-tenu du caractère tardif de l'engagement de la procédure de recouvrement et du fait que les pièces justificatives jointes aux dossiers qui lui étaient transmis pouvaient être incomplètes, le comptable ne parvenait pas toujours à rapprocher les paiements reçus des ordres de recettes ou de recouvrer émis *in fine* par l'ordonnateur. De plus, une note interne du directeur de l'ONIAM qui avait décidé que les décisions de justice devaient être enregistrées dans un outil « métiers » accessible au comptable et que les ordres de recettes ou de recouvrer correspondants devaient être émis, n'a pas été appliquée, et la direction de l'établissement ne s'est pas assurée de sa mise en œuvre.

La Cour a considéré qu'en ne constatant la créance qu'au moment de la réception du courrier adressé par l'avocat à l'ONIAM pour lui en signifier le paiement, l'ordonnateur de l'ONIAM avait méconnu l'ensemble des dispositions formant le cadre réglementaire de recouvrement des recettes publiques tel qu'il résulte du décret du 7 novembre 2012 précité. De plus, en n'appliquant pas la procédure arrêtée par la note interne, le service juridique de l'ONIAM n'avait pas respecté les règles internes à l'établissement. La Cour a jugé que ces faits constituaient une infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes au sens de l'article L. 313-4 du CJF.

#### 4 - Sur le traitement des chèques reçus en paiement

##### *a) En ce qui concerne la procédure irrégulière de traitement des chèques transmis par les avocats*

La Cour a observé qu'en application des dispositions du décret du 7 novembre 2012 précité, les procédures de traitement des chèques étaient irrégulières. L'agent comptable était tenu à l'écart des actions de recouvrement et de l'enregistrement des chèques dont l'encaissement était suspendu à l'accord de l'ordonnateur. De plus, le fait de confier aux avocats le recouvrement des créances ne s'accompagnait pas d'une vigilance sur le respect par ces derniers des dispositions relatives au calcul et au paiement des intérêts de retard. La Cour a donc jugé que l'ensemble de ces faits constituaient une infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes au sens de l'article L. 313-4 du CJF.

*b) En ce qui concerne l'encaissement de chèques ou de virements avant l'émission d'un titre*

Après avoir constaté que, malgré les nombreuses relances effectuées régulièrement par les comptables successifs, les ordres de recettes correspondant à des chèques encaissés ou à des virements reçus n'étaient jamais émis et que l'ordonnateur ne s'assurait pas non plus que le paiement reçu correspondait au montant de la créance due à l'ONIAM, comprenant le cas échéant taxes, pénalités et frais d'expertise, la Cour a considéré que ces faits étaient constitutifs d'une infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes au sens de l'article L. 313-4 du CJF.

## B - Sur les irrégularités en matière de dépenses

### 1 - Sur l'attribution sans base légale d'une prime de résultat

Le ministère public considérait que l'attribution, dans leurs contrats et avenants, d'une prime de résultat au directeur juridique, agent contractuel, et au secrétaire général, fonctionnaire détaché, était dépourvue de tout fondement juridique. La Cour, après avoir rappelé que si le conseil d'administration de l'ONIAM, en application du 10° de l'article R. 1142-46 du code de la santé publique, était compétent pour fixer les conditions générales d'emploi et de recrutement du personnel, il n'avait pas, en l'espèce, défini le cadre général de rémunération applicable aux personnels de direction. Ainsi, la fixation au cas par cas d'une part variable de rémunération ressortissait à la compétence du directeur de l'établissement qui avait signé les contrats et avenants. La Cour en a déduit que les éléments constitutifs de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du CJF n'étaient pas réunis.<sup>27</sup>

### 2 - Sur les conventions signées sans délibération du conseil d'administration

Après avoir relevé que deux contrats de prise à bail avaient été signés sans délibération préalable du conseil d'administration l'autorisant alors qu'ils portaient chacun sur des montants supérieurs au seuil fixé délimitant la compétence dudit conseil, la Cour a retenu les infractions prévues par les articles L. 313-3 et L. 313-4 du CJF.

---

<sup>27</sup> Cf. CDBF, 23 janvier 2020, *INPI*.

### 3 - Sur les contrats et conventions signés sans avis du contrôleur financier

Après avoir relevé que divers contrats et conventions avaient été conclus sans saisine préalable du contrôleur financier alors que le montant des dépenses excédait le seuil à partir duquel une telle saisine était requise, la Cour a retenu les infractions prévues par les articles L. 313-1 et L. 313-4 du CJF.

## IV - Les circonstances de l'affaire

La Cour a retenu comme circonstances atténuantes, le fait que l'ONIAM s'était vu confier de nouvelles missions entre 2001 et 2015 alors que ses moyens étaient insuffisants. Elle a également tenu compte du silence des tutelles face aux difficultés rencontrées par l'établissement.

Mais la Cour a également retenu diverses circonstances aggravantes de responsabilité pour les trois personnes renvoyées. Elle a ainsi rappelé que si la mission première de l'ONIAM était d'indemniser les victimes d'accidents médicaux, il lui revenait en parallèle de faire en sorte que cette indemnisation ne pèse pas sur la solidarité nationale dans les cas où elle incombait aux assureurs ou aux responsables des dommages. Ainsi, la mission de recouvrement des créances devait être une priorité de la direction de l'établissement. La Cour a également relevé que les responsables de l'ONIAM ne pouvaient ignorer les alertes répétées qui avaient été émises tant par la Cour des comptes, en 2012, à l'issue de son contrôle de l'établissement, que par l'agent comptable de l'ONIAM qui, dès 2015, considérait qu'il était dans l'incapacité de veiller au recouvrement de l'intégralité des créances.

## V - Les sanctions

Le directeur et le directeur juridique de l'ONIAM ont été condamnés à une amende de 12 000 € chacun, et le secrétaire général à une amende de 5 000 €.

La Cour a décidé la publication intégrale de l'arrêt au *Journal officiel* de la République française et, en version anonymisée, sur le site internet de la Cour, ainsi que la mise en place pendant un mois d'un lien entre le site internet de la Cour et le *Journal officiel*.



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

En 2020, le Conseil d'État a annulé l'arrêt n° 235-779 du 4 juillet 2019 rendu par la CDBF dans l'affaire de la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de La Rochelle<sup>28</sup>.

Dans cette affaire, la Cour avait sanctionné le président de la CCI de La Rochelle pour des irrégularités liées aux conditions de passation et d'exécution de plusieurs contrats et avenants de prestations de services marketing ayant pour objet la promotion de la région de La Rochelle auprès des voyageurs européens qui consultent le site de compagnies aériennes à bas coûts, alors que la CCI avait également passé avec les sociétés prestataires, ou leurs filiales, des contrats de services aéroportuaires. Le point juridique essentiel de l'arrêt portait sur la qualification donnée aux contrats en cause. La Cour avait jugé que les contrats de services aéroportuaires et ceux de prestations de services marketing devaient être regardés comme dissociables. Elle en avait alors tiré les conséquences au regard des règles de la commande publique.

Le pourvoi avait soulevé plusieurs griefs à l'encontre de l'arrêt de la Cour. Le Conseil d'État, dans sa décision de cassation, n'a examiné que le moyen relatif à la qualification des contrats de prestations de services marketing et de services aéroportuaires. Après avoir rappelé les motifs sur lesquels la CDBF s'était fondée pour qualifier lesdits contrats de dissociables (dates de signature différentes, durée non identique et objet distinct), le Conseil a jugé que les contrats de prestations de services marketing n'étaient pas dissociables des contrats de services aéroportuaires avec lesquels ils formaient un même ensemble contractuel, les entreprises de transport subordonnant le maintien de leur desserte à la conclusion des contrats de prestations de services marketing.

Sans se prononcer sur les autres moyens du pourvoi, le Conseil d'État a annulé l'arrêt de la CDBF et renvoyé le jugement de l'affaire.

---

<sup>28</sup> Décision n° 433986 du 7 octobre 2020.



## Activité internationale

### I - Formation à distance de la CDBF pour l'Institution supérieure de contrôle d'Équateur

Dans le cadre de son accord de coopération bilatérale signé en 2018 avec la *Contraloría general* de l'Équateur qui prévoit un programme de formation globale comprenant une série de huit visioconférences, la Cour des comptes a invité la CDBF à présenter ses compétences, son organisation, ses procédures et les résultats quantitatifs et qualitatifs de son efficacité. La formation tenue le 20 octobre 2020 a été assurée par le secrétaire général de la juridiction et la direction chargée des relations internationales de la Cour, et suivie par plus de 100 participants.

Ce programme est destiné à expliquer aux membres de la *Contraloría general* notre mode de fonctionnement juridictionnel, dans la perspective de la transformation constitutionnelle en cours de cette Institution supérieure de contrôle en un tribunal collégial également compétent pour tous les gestionnaires publics.

### II - Lancement du guide de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) sur les bonnes pratiques juridictionnelles

Lors de sa dernière réunion en septembre 2019, en marge du congrès de l'INTOSAI (INCOSAI XXIII) à Moscou, et suite à l'adoption d'une première norme professionnelle de l'INTOSAI dans le champ juridictionnel (INTOSAI – P 50 : Principes des activités juridictionnelles des ISC), le Forum des ISC à compétences juridictionnelles a décidé de rédiger un guide des bonnes pratiques pour faciliter l'application de l'INTOSAI – P 50.

Piloté par la Cour des comptes française, un groupe de travail composé d'une dizaine d'ISC volontaires a été constitué pour rédiger la première version de ce guide. À cette fin, en 2020, la Cour a lancé une enquête détaillée sur la mise en œuvre de chacun des 12 principes de l'INTOSAI – P 50 auprès des 40 membres du Forum. Conformément aux pratiques les plus répandues dans le monde, cette enquête comprend le champ du jugement de l'ensemble des gestionnaires publics qui, en règle générale, est indistinctement confié à une seule juridiction financière contrairement à notre pays.

Les résultats de cette enquête permettront au groupe de travail de rédiger ce guide au cours de l'année 2021 et de le présenter au prochain Congrès de l'INTOSAI en 2022.

### III - Évolution internationale des formats juridictionnels pour la discipline budgétaire et financière

En 2020, la Cour des comptes a approfondi son analyse comparative internationale des modalités d'exercice des compétences juridictionnelles. Elle a notamment effectué un recensement des transformations qui avaient récemment affecté les modes d'organisation des juridictions de discipline budgétaire et financière.

Il en ressort notamment que la France est désormais le seul État à disposer de juridictions distinctes pour juger séparément la responsabilité des agents chargés de la gestion des fonds publics. Toutes les autres cours des comptes européennes chargées d'attributions juridictionnelles (Italie, Espagne, Portugal, Grèce) ont juridiction aussi bien sur les gestionnaires (y compris responsables politiques) que sur les comptables. Il en va de même pour les juridictions nord-africaines, depuis que la Cour des comptes de Tunisie a absorbé en 2019 la Cour de discipline budgétaire et financière, et pour celles du Moyen Orient –Turquie, Liban, Iran). En Afrique subsaharienne, les cours des comptes autonomes possèdent en leur sein une chambre de discipline budgétaire et financière, tandis que les chambres ou sections des comptes d'une cour suprême cumulent de même des attributions juridictionnelles à l'égard des comptables, des ordonnateurs et des autres gestionnaires de fonds publics ou assimilés, comme c'est le cas en dernier lieu au Cameroun depuis 2018. Même le cas de Madagascar, souvent mis en avant, ne peut être considéré comme représentatif d'une dualité de juridictions financières : s'il existe bien toujours, à côté de la Cour des comptes, un Conseil de discipline budgétaire et financière, celui-ci est un organe placé sous l'autorité du Premier ministre et dont le pouvoir est celui d'un organe administratif disciplinaire non indépendant soumis à l'autorité hiérarchique de l'exécutif.

En fin de compte, c'est le modèle d'une institution supérieure de contrôle compétente à l'égard de tous types de gestionnaires publics qui apparaît désormais comme quasiment généralisé, le système français constituant la seule exception notable.



## Conclusion

L'année 2020 a été marquée par la crise sanitaire et par les deux périodes de confinement que la France a connues. Dans ce contexte bien spécifique, l'activité de la CDBF s'est trouvée globalement affectée. L'activité juridictionnelle s'est maintenue à un niveau modeste avec sept arrêts publiés mais dont certains feront date au regard de la jurisprudence de la Cour sur la faute de gestion. Dans le même temps, le nombre des déférés a connu une baisse sensible par rapport aux années précédentes ce qui, compte tenu de l'inertie des procédures, produira ses effets sur le volume d'activité de la CDBF dans plusieurs mois. Le stock des affaires en cours (du déferé au jugement) s'établit à 32 dossiers en fin d'année, un niveau bas qui n'avait plus été atteint depuis 2011.

Par ailleurs, les délais de traitement des affaires restent supérieurs aux délais que la Cour s'est fixés dans ses objectifs de performance, même si, sur ce point, la crise sanitaire a quelque peu faussé les résultats. Il s'agit là d'un axe prioritaire de progression pour l'action des services de la Cour et de son ministère public. La mise en œuvre du plan d'actions adopté fin 2019 visant à redynamiser la CDBF, partiellement réalisée en 2020, doit pouvoir, à court terme, raccourcir ces délais.

Parallèlement, si les réflexions sur la responsabilité des gestionnaires publics et sur sa nécessaire évolution se sont poursuivies en 2020 tant au sein des juridictions financières qu'à l'extérieur, avec la mission confiée par le ministre de l'action et des comptes publics à M. Bassères et Mme Damarey, elles n'ont pas débouché à ce jour sur des décisions gouvernementales.<sup>29</sup>

Après sa nomination à la tête de la Cour des comptes, le Premier président a lancé une réflexion stratégique sur l'avenir des juridictions financières pour déboucher sur un nouveau projet appelé *JF2025*. Parmi les quatre ateliers thématiques qui ont été mis en place, l'atelier *Être une juridiction financière : garantir les enjeux de responsabilité et les impératifs de probité*, englobe la question de la responsabilité des gestionnaires publics. Pour éclairer cette réflexion, la Cour a commandé un sondage sur la perception des juridictions financières par les Français qui montre, sans ambiguïté, l'attente forte de nos concitoyens pour que la mauvaise gestion des fonds publics soit dénoncée et sanctionnée. Le projet *JF2025* ne sera dévoilé que début 2021.

---

<sup>29</sup> Cf. communiqué de presse du 15 décembre 2020 de la ministre de la transformation et de la fonction publique et du ministre délégué chargé des comptes publics.

Sans préjuger de ses conclusions, il faut souhaiter qu'après toutes ces réflexions auxquelles s'ajoutent les études et rapports précédents, une réforme d'ampleur de la responsabilité des gestionnaires publics, englobant la CDBF, puisse être mise en œuvre.

\*

\*\*

Le présent rapport a été délibéré à la Cour des comptes le 15 janvier 2021.

Ont délibéré : M. Moscovici, Premier président de la Cour des comptes, président de la Cour de discipline budgétaire et financière ; M. Gaeremynck, Président de la section des finances du Conseil d'État, vice-président de la Cour de discipline budgétaire et financière ; Mme Bergeal, conseillère d'État, Mme Vergnet, MM. Geoffroy et Bertucci, Mmes Coudurier et Casas, conseillers maîtres à la Cour des comptes, membres titulaires de la Cour de discipline budgétaire et financière ; M. El Nouchi, conseiller d'État, Mme Pittet et M. Miller, conseillers maîtres, membres suppléants.

Était présente et a participé aux débats : Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière, assistée de M. Nataf, substitut général.

M. Savy, conseiller maître 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 15 janvier 2021.

Pierre MOSCOVICI