

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS,

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

LA COUR,

Vu le titre Ier du livre III du code des juridictions financières, relatif à la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu la lettre du 31 juillet 1995, enregistrée au Parquet le 2 août 1995, par laquelle le Secrétaire général du Gouvernement a informé le Procureur général près la Cour des comptes, ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière, de faits laissant supposer l'existence d'irrégularités affectant la gestion financière et comptable de la délégation à l'espace aérien (DEA), service rattaché au Premier ministre ;

Vu le réquisitoire du 29 novembre 1995 par lequel le Procureur général a saisi la Cour des faits susmentionnés, conformément à l'article L. 314-1 du code des juridictions financières ;

Vu les décisions du Président de la Cour de discipline budgétaire et financière des 11 avril 1996 et 18 octobre 2001 nommant successivement en qualité de rapporteur M. Stéphane Verclytte, auditeur au Conseil d'Etat, et Mme Marie Ange Mattei, auditrice à la Cour des comptes ;

Vu les lettres recommandées en date des 13 mai, 20 mai, 26 mai et 27 juin 1997 par lesquelles le Procureur général a informé MM. Pierre X..., préfet, ancien délégué à l'espace aérien du 19 mars 1990 au 13 juillet 1993, Jacques Y..., préfet, ancien délégué à l'espace aérien du 4 août 1993 jusqu'à la suppression de la délégation prononcée le 18 septembre 1995, Michel Z..., administrateur civil, ancien directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre, Marc A..., commissaire lieutenant colonel de l'armée de l'air, ancien directeur de cabinet du délégué à l'espace aérien, Jean Marc B..., adjudant de l'armée de l'air, ancien comptable de la délégation à l'espace aérien et Mme Bernadette C..., adjoint administratif du ministère de la Défense, ancienne secrétaire du

directeur de cabinet du délégué à l'espace aérien, de l'ouverture d'une instruction dans les conditions prévues à l'article L. 314-4 du code susvisé, ensemble les accusés de réception de ces lettres ;

Vu la lettre du Procureur général au président de la Cour de discipline budgétaire et financière en date du 10 mars 1999 l'informant de sa décision, après communication du dossier de l'affaire le 1^{er} décembre 1998, de poursuivre la procédure, en application de l'article L. 314-4 du même code ;

Vu la lettre du président de la Cour de discipline budgétaire et financière en date du 19 mars 1999 saisissant pour avis le Premier ministre et le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, dans les conditions prévues à l'article L. 314-5 du même code ;

Vu l'avis du Secrétaire général du Gouvernement en date du 17 mai 1999 ;

Vu la décision du Procureur général en date du 18 mai 2001 renvoyant MM. Z..., X..., A... et B..., ainsi que Mme C..., devant la Cour de discipline budgétaire et financière, en application de l'article L. 314-6 du même code et ne retenant pas la responsabilité de M. Y... ;

Vu la lettre du président de la Cour de discipline budgétaire et financière du 14 juin 2001 transmettant le dossier au Premier ministre, en application des dispositions de l'article L. 314-8 du même code ;

Vu la lettre du ministre de l'intérieur en date du 16 juillet 2001 indiquant qu'il n'existe pas de commission administrative paritaire compétente pour le corps des préfets ;

Vu les lettres recommandées du 22 novembre 2001 du secrétaire général de la Cour de discipline budgétaire et financière avisant MM. Z..., X..., A... et B... et Mme C... qu'ils pouvaient prendre connaissance du dossier suivant les modalités prévues par l'article L. 314-8 du code précité, ensemble les accusés de réception de ces lettres;

Vu les mémoires en défense présentés au greffe de la Cour le 8 janvier 2002 par Mme C..., les 13 février et 3 mai 2002 par Mes Lyon-Caen, Fabiani et Thiriez pour M. X... et le 28 mars 2002 par M. B..., ensemble les observations du 15 mai 2002 sur la manière de servir de M. Z... présentées par le Secrétaire général du Gouvernement en fonctions à l'époque des faits ;

Vu les lettres du 11 avril 2002 par lesquelles le Procureur général a cité Mme C... et MM. Z..., X..., A... et B... à comparaître devant la Cour de discipline budgétaire et financière, ensemble les accusés de réception de ces lettres ;

Vu la lettre en date du 24 avril 2002 par laquelle M. B... a demandé à ne pas comparaître en personne à l'audience ;

Vu l'ensemble des pièces qui figurent au dossier, notamment les procès verbaux d'audition de MM. Z..., X..., A... et B... et de Mme C... ainsi que le rapport d'instruction de M. Verclytte ;

Entendu Mme Mattei en son rapport ;

Entendu Mme le Procureur général en ses conclusions et réquisitions ;

Entendu en son témoignage M. Gérard D... ;

Entendu en sa plaidoirie Me Lyon-Caen et en leurs explications et observations MM. X..., Z..., A... et Mme C..., les intéressés et leur conseil ayant eu la parole en dernier ;

Sur l'exécution irrégulière du budget :

Considérant que le budget de la délégation à l'espace aérien (DEA) était constitué par des crédits ouverts aux services du Premier ministre et abondés par le budget annexe de l'aviation civile et par celui du ministère de la Défense ; que l'ordonnateur délégué de ces crédits était le directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre ;

Considérant que le délégué à l'espace aérien a obtenu à partir de 1991 une augmentation des crédits de fonctionnement de la délégation, accordée sur le chapitre 34-06 pour la réalisation et la diffusion d'enquêtes et d'études ; que cette augmentation répondait à des besoins réels, nés de l'impulsion nouvelle donnée aux activités de la DEA par le délégué nommé le 19 mars 1990 ; que, toutefois, M. A..., directeur de cabinet du délégué, a mis en place à l'insu de ce dernier un système de fausse facturation, destiné à permettre l'imputation sur le chapitre 34-06, réservé aux crédits d'études, de dépenses de fonctionnement qui auraient dû être imputées sur les autres chapitres du titre III ; qu'en outre, M. A... a tiré un avantage personnel du système qu'il avait mis en place, en détournant à son profit une partie des sommes faussement facturées ;

Considérant que la procédure irrégulière mise en place comportait la commande par le directeur de cabinet du délégué, M. A..., d'une étude fictive ou payée sur d'autres engagements à un fournisseur qui établissait une facture, laquelle, revêtue de la certification du service fait par la DEA, était adressée à la DSAF pour ordonnancement et transmission au payeur ; qu'était ainsi constitué entre les mains du fournisseur un avoir qui servait ensuite à régler diverses factures correspondant à des commandes passées par la DEA à d'autres fournisseurs ; que ce montage a porté sur des paiements à l'association ITA à partir de 1992 d'un montant total de 194 682 F (29 679,08 €), à la société DVP en 1993 et 1994 d'un montant total de 703 233 F (107 207,18 €) ainsi qu'à la société de communication A2C pour au moins deux factures afférentes à la société MMI d'un montant respectif de 44 463 F (6 778,34 €) et 30 705 F (4 680,95 €) ;

Considérant qu'à cinq reprises le directeur de cabinet du délégué a établi une fausse facture d'achats informatiques, expédiée à l'un des fournisseurs intermédiaires pour règlement par ce dernier à une société nommément désignée, dont le compte bancaire correspondait en réalité à celui de sa propre mère, pour un montant total de 151 932 F (23 161,88 €) ;

Considérant, par ailleurs, qu'afin de donner une plus grande autonomie de gestion à la DEA, orientation qui s'inscrivait dans le cadre de la mise en place du projet de service de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF), un protocole a été signé le 14 décembre 1990 par M. X... avec le prédécesseur de M. Z... à la tête de la DSAF ; que ce protocole portait sur l'organisation des relations entre leurs services respectifs ; qu'il prévoyait l'établissement d'un budget prévisionnel d'emploi des crédits par la DEA ; qu'il établissait une distinction entre les dépenses restant entièrement assurées par

la DSAF et les dépenses pour lesquelles la DEA disposait d'une certaine autonomie d'engagement, lui permettant de signer les bons de commande et de certifier le service fait ; qu'il prévoyait enfin qu'une évaluation conjointe de son application serait faite avant son renouvellement ;

Considérant que, compte tenu du nombre d'organismes rattachés aux services du Premier ministre, l'existence d'un tel protocole n'était pas en soi critiquable et qu'il pouvait être jugé opportun d'expérimenter un mécanisme d'assouplissement de la gestion des dépenses courantes ; qu'en revanche, aucune évaluation du protocole n'a été effectuée en 1991 et 1992 dans les formes prévues ; qu'elle aurait seulement fait l'objet d'une conversation téléphonique entre M. X... et M. Z..., nouveau directeur des services administratifs et financiers ; que l'accord a été implicitement renouvelé pour les années 1992 et 1993, que ce n'est qu'en mai 1993 que M. Z..., saisi d'une réclamation d'un fournisseur, a adressé au délégué à l'espace aérien une note du 26 mai 1993 mettant fin au dispositif ; que l'absence d'évaluation du protocole en 1991 et 1992, si elle ne peut être regardée comme une des circonstances ayant permis directement à M. A... de mettre en place un système de fausse facturation, traduit, cependant, une certaine négligence du contrôle de l'engagement des dépenses et du suivi des crédits ;

Considérant que ces faits sont constitutifs des infractions aux règles relatives à l'engagement et à l'exécution des dépenses et aux règles applicables en matière de contrôle financier sanctionnées par les articles L. 313-1, L. 313-3 et L. 313-4 du code des juridictions financières ;

Sur les autres griefs :

Sur la constitution d'un avoir auprès de la société Air France :

Considérant qu'un avoir a été constitué auprès de la société Air France, alimenté par le montant des billets annulés au dernier moment et par celui de billets ne correspondant à aucune mission ; qu'à cet effet, la DEA a transmis à plusieurs reprises à la DSAF des dossiers composés d'ordres de mission et de bons de transport fictifs ; que le bon était visé par la DSAF puis adressé à Air France qui établissait un reçu et constituait l'avoir correspondant ; que l'ordre de mission et le reçu étaient alors retournés à la DSAF avec un état de frais portant la signature des agents censés être partis en mission, signature en réalité imitée par M. A... à l'insu de ces derniers ;

Considérant que cet avoir a permis le paiement de billets d'avion à des fins privées ; que M. A... a ainsi bénéficié, entre août 1993 et août 1994 de huit déplacements vers Nice, Marseille et la Corse pour un montant total de 9 128 F (1 391,55 €) ;

Considérant que la constitution d'un avoir auprès d'un fournisseur est contraire au principe de l'annualité budgétaire ; que l'établissement d'ordres de mission et d'états de frais fictifs est une violation de la règle du service fait ; que l'utilisation de fonds publics à des fins privées opérée au moyen de ce montage contrevient aux règles relatives à l'exécution des dépenses de l'Etat ; que ces faits sont constitutifs de l'infraction sanctionnée par l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ;

Sur la création irrégulière d'une régie d'avances :

Considérant qu'une note du 12 février 1991, signée par M. A... et adressée au délégué ainsi qu'à l'ensemble du personnel, a créé un dispositif d'avances et de recettes appelée "régie d'avance" ;

Considérant que cette régie a été alimentée en recettes par les remboursements effectués par la régie d'avances des services du Premier ministre, par le reversement des avances perçues sur les frais de mission correspondant à des missions annulées au dernier moment, par des trop perçus sur frais de mission et enfin par la valeur de billets d'avion destinés à des déplacements personnels mais achetés sur l'avoir détenu par la DEA auprès de la compagnie Air France ; qu'elle a servi à financer des dépenses dont certaines sont liées au fonctionnement de la délégation (papeterie, achats de journaux, petites dépenses urgentes, etc.) mais que d'autres se rattachent difficilement à l'exécution du service ou sont même étrangères à l'activité de la DEA ;

Considérant qu'une régie ne peut être créée que par arrêté conjoint du ministre demandeur et du ministre du budget ; qu'en conséquence la création d'une régie par note interne à la DEA constitue une violation des règles relatives à l'exécution des recettes et dépenses de l'Etat et qu'elle a permis de faire effectuer des dépenses par des personnes n'ayant pas reçu délégation à cette fin ; que ces faits sont constitutifs des infractions sanctionnées par les articles L. 313-3 et L. 313-4 du code des juridictions financières ;

Sur l'attribution de frais de mission fictifs à un agent :

Considérant que, pour compenser la diminution du montant des primes perçues par Mme C... à la DEA par rapport à ce qu'elle percevait dans sa précédente affectation et pour tenir compte de l'importance de sa charge de travail, alors que le dépassement du plafond d'octroi des heures supplémentaires avait été refusé par le ministère de rattachement de l'intéressée, a été mis en place un dispositif consistant à établir des ordres de mission correspondant à des déplacements fictifs qu'elle était censée effectuer avec son véhicule personnel ; que ces ordres de mission certifiés et signés ont permis à Mme C... d'obtenir le remboursement de frais de séjour et d'indemnités kilométriques ; que les paiements injustifiés ainsi effectués de mai 1991 à mai 1994 sont évalués à 91 394 F (13 932,93 €), soit une moyenne mensuelle de 2 470 F (376,55 €) ; que l'administration n'a jamais jugé opportun dans les circonstances de l'espèce de demander le remboursement de ces sommes à l'intéressée ;

Considérant que l'instruction a permis de démontrer que M. A... a pris l'initiative et assuré le fonctionnement de ce dispositif irrégulier qui a permis l'octroi d'un avantage injustifié à Mme C... ; que ces faits sont constitutifs des infractions sanctionnées par les articles L. 313-4 et L. 313-6 du code précité ;

Sur les responsabilités établies :

Considérant que M. A... a été l'initiateur des pratiques de double facturation à la DEA pour compléter les moyens de fonctionnement de celle-ci ; qu'il en a tiré un avantage personnel par le détournement de fonds publics ; qu'en ce qui concerne la constitution d'un

avoir auprès de la société Air France, il a signé les documents transmis à la DSAF en lieu et place des fonctionnaires apparemment concernés et a utilisé le dispositif pour financer certains déplacements privés ; qu'il a institué la régie d'avances et de recettes irrégulière, en a surveillé le fonctionnement ; qu'enfin, il a pris l'initiative du dispositif consistant à assurer un complément de rémunération à sa secrétaire par le biais du paiement de frais de mission fictifs ; qu'il ne saurait bénéficier d'aucune circonstance atténuante, qu'il ne sollicite d'ailleurs pas ainsi qu'il l'a indiqué à l'audience ;

Considérant qu'il peut être reproché à M. X... de ne pas avoir exercé suffisamment la surveillance que tout chef de service se doit d'effectuer sur les moyens budgétaires dont il dispose pour l'exécution des missions qui lui sont confiées ; que cette surveillance insuffisante a facilité l'ensemble des agissements de M. A... rappelés ci-dessus ;

Considérant toutefois qu'il peut être retenu à titre de circonstance atténuante le fait que M. X... était absorbé par la mission de coordination des contrôles aériens civil et militaire qui lui avait été confiée et qu'il a menée à bien avec succès ; qu'il a été abusé par son directeur de cabinet, M. A..., comme l'a d'ailleurs été pendant une durée plus brève son successeur sous le commandement duquel M. A... a poursuivi ses agissements irréguliers et ses détournements ; qu'il n'a jamais signé lui-même de documents fictifs ; que son intégrité est demeurée entière ;

Considérant que si M. Z... n'a pas procédé à l'évaluation du protocole entre la DEA et la DSAF lors de son renouvellement au 31 décembre 1992, il a mis fin à cette convention dès qu'il a eu connaissance des difficultés rencontrées dans le paiement de certains fournisseurs ; qu'il a au surplus diligenté les enquêtes qui ont permis de découvrir les irrégularités de gestion ; que l'ensemble de ces circonstances est de nature à dégager sa responsabilité ;

Considérant que si M. B... n'ignorait pas que les certifications de service portées sur certaines factures étaient mensongères et s'il connaissait le système de double facturation, sa position subordonnée et son grade de sous-officier ont pu le conduire à ne pas mettre en doute les déclarations de M. A... selon lesquelles le délégué à l'espace aérien était au courant du dispositif ; que cette circonstance est de nature à dégager sa responsabilité ;

Considérant que si Mme C... a bénéficié d'un complément de rémunération par le biais du paiement de frais de mission fictifs, elle se trouvait dans une position subordonnée vis-à-vis de l'initiateur du montage ; que la réalité des heures supplémentaires effectuées à la DEA par cet agent de catégorie C n'est pas contestée ; que l'ensemble de ces circonstances est de nature à dégager sa responsabilité ;

Sur le montant de l'amende :

Considérant qu'il sera fait une juste appréciation des circonstances de l'affaire en infligeant à M. Marc A..., qui a fait par ailleurs l'objet de sanctions pénales et disciplinaires, une amende de dix mille euros et à M. Pierre X..., compte tenu des circonstances atténuantes, une amende de mille euros et en prononçant la relaxe de MM. Z... et B... et de Mme C... ;

Sur la publication :

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de publier le présent arrêt au Journal officiel de la République française ;

ARRETE :

Article 1^{er}: M. A... est condamné à une amende de dix mille euros (10 000 €).

Article 2: M. X... est condamné à une amende de mille euros (1000 €).

Article 3 : MM. Z... et B... et Mme C... sont relaxés.

Article 4 : Le présent arrêt sera publié au Journal officiel de la République française.

Délibéré par la Cour de discipline budgétaire et financière, le vingt-deux mai deux mille deux, par M. FOUQUET, président de la section des finances du Conseil d'Etat, président, M. MASSOT, président de section au Conseil d'Etat, M. MARTIN, conseiller d'État, MM. CAPDEBOSCQ et LEFOULON, conseillers maîtres à la Cour des comptes.

Lu en séance publique le dix-neuf juin deux mille deux.

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

En foi de quoi le présent arrêt a été signé par le Président de la Cour et le greffier.

Le président

La greffière

Olivier FOUQUET

Maryse LE GALL