

Cour de Discipline Budgétaire et Financière

**RAPPORT PRÉSENTÉ
AU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE
PAR LE PRÉSIDENT DE LA COUR DE DISCIPLINE
BUDGÉTAIRE ET FINANCIERE**

L'article L. 316-1 du code des juridictions financières (CJF) dispose que la Cour de discipline budgétaire et financière présente chaque année au Président de la République un rapport qui est annexé au rapport public de la Cour des comptes et publié au Journal officiel de la République française.

Le présent rapport traite de l'activité de la Cour de discipline budgétaire et financière au cours de l'année 2005 ; il comporte quelques innovations par rapport aux documents des années passées.

En effet, la première partie, consacrée aux compétences de la CDBF, a été enrichie par une présentation de la réforme réglementaire mise en œuvre en 2005, des conclusions du colloque du mois d'avril 2005 ainsi que des réformes internes, en cours ou projetées, destinées à améliorer le fonctionnement de la Cour. L'objectif commun à ces réflexions et réformes est de permettre à la Cour d'assumer, dans les meilleures conditions possibles, le rôle qui lui a été assigné par le législateur.

Une autre innovation concerne la présentation des arrêts rendus par la CDBF. La partie qui lui est consacrée a été enrichie, lorsque cela paraissait utile, d'éléments de documentation comme des renvois à des affaires annotées dans des rapports publics précédents, ou présentées sur le site internet de la Cour des comptes¹ ou dans des revues spécialisées. Outil d'information, le rapport annuel pourrait ainsi devenir également, dans les années à venir, un outil de travail et de doctrine de la Cour.

A - Compétences de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) et amélioration de son fonctionnement

1 - Rappel des compétences de la Cour de discipline budgétaire et financière

Instituée par la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 plusieurs fois modifiée avant sa codification, en 1995, au sein du code des juridictions financières (CJF), la Cour de discipline budgétaire et financière est une juridiction administrative spécialisée, de nature répressive, chargée de réprimer les atteintes aux règles régissant les finances publiques, commises principalement par les ordonnateurs.

1) www.ccomptes.fr

Institution associée à la Cour des comptes, la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) est une juridiction distincte de la Cour des comptes. Elle sanctionne la méconnaissance ou la violation des règles relatives à l'exécution des recettes ou des dépenses ou de gestion des biens des collectivités publiques (État ou collectivités locales) ou des organismes publics considérés (articles L. 313-1 à L. 313-4 du CJF) ainsi que 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 volontaire des déclarations à fournir par l'organisme employeur aux administrations fiscales (article L. 313-5 du CJF).

La loi du 25 novembre 1995 a en outre introduit un article L. 313-7-1 du CJF faisant de la faute grave de gestion des responsables d'entreprises publiques une infraction spécifique.

En application de la loi du 16 juillet 1980, la Cour peut également intervenir à un double titre en cas d'inexécution des décisions de justice :

- d'une part, elle peut être conduite à sanctionner toute personne dont les agissements auront entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé d'une mission de service public à une astreinte, en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice (article L. 313-7 du CJF) ;
- d'autre part, elle peut être saisie par toute personne éprouvant des difficultés pour obtenir d'une personne morale de droit public l'exécution d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée la condamnant au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même (article L. 313-12 du CJF).

Dans le premier cas, les juridictions compétentes adressent au ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière leurs jugements de condamnation à l'astreinte et le Procureur général apprécie l'opportunité d'engager des poursuites, eu égard au montant de l'astreinte et aux circonstances de l'espèce.

Dans le second cas, le ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière prend contact avec la personne morale concernée afin d'obtenir au plus tôt l'exécution de la décision de justice. Le plus souvent, cette démarche est couronnée de succès, ce qui se traduit par le classement de l'affaire, le créancier à l'origine de la saisine ayant obtenu satisfaction. Si l'action amiable échoue ou si la gravité des faits le justifie, le Procureur général prend un réquisitoire afin de saisir la Cour de discipline budgétaire et financière.

Est justiciable de la CDBF, en application de l'article L. 312-1 du CJF, 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 des 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 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.

Les ordonnateurs élus locaux, qui ne sont pas justiciables de la CDBF lorsqu'ils agissent dans le cadre de leurs fonctions le sont toutefois, depuis 1993, s'ils commettent les infractions définies aux articles L. 313-7 et L. 313-12 du code des juridictions financières en cas d'inexécution de décisions de justice (article L. 312-2 du code des juridictions financières). Ils le sont également, en application de ce même article, lorsqu'ils ont engagé leur responsabilité propre à l'occasion d'un ordre de réquisition et qu'ils ont procuré à autrui un avantage injustifié (article L. 313-6 du CJF). Enfin, leur responsabilité peut être engagée par la CDBF lorsqu'ils agissent dans le cadre d'activités qui ne constituent pas l'accessoire obligé de leurs fonctions électives.

La CDBF peut être saisie² (article L. 314-1 du CJF) uniquement par les autorités suivantes (par l'intermédiaire du ministère public) :

- le président de l'Assemblée nationale ;
- le président du Sénat ;
- le Premier ministre ;
- le ministre chargé des finances ;
- 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 des comptes.

Par ailleurs, le Procureur général près la Cour des comptes peut saisir la CDBF de sa propre initiative.

2) Hormis le cas particulier des dispositions de la loi du 16 juillet 1980 précitées.

2 - Réforme de la Cour de discipline budgétaire et financière et amélioration de son fonctionnement

a) Le décret du 17 juin 2005 portant réforme de la Cour de discipline budgétaire et financière

Le rapport d'activité de 2004 de la CDBF avait fait état d'un projet de réforme réglementaire destiné à remédier aux difficultés constatées dans le fonctionnement de la Cour par des dispositions visant à élargir sa composition et à améliorer son organisation.

Ce projet de réforme réglementaire a abouti en juin 2005, après déclassement par le Conseil constitutionnel d'une partie des dispositions du code des juridictions financières concernant la Cour de discipline budgétaire et financière (C. const. n° 2005-198 L du 3 mars 2005³).

Le Conseil constitutionnel a estimé que la CDBF constitue à elle seule un ordre de juridiction au sens de l'art. 34 de la Constitution, ses règles constitutives relevant dès lors du pouvoir législatif. La règle de mixité des membres de la CDBF, issus du Conseil d'État et de la Cour des comptes, fait partie de ces règles constitutives ; il n'en va pas de même de leur nombre, des règles de suppléance, de la nomination des rapporteurs et commissaires du gouvernement, et des autres règles comparables, qui relèvent du pouvoir réglementaire en vertu de la règle générale posée par l'art. 34 alinéa 1^{er} de la Constitution. S'agissant de la procédure, l'art. 34 de la Constitution prévoit la compétence du législateur seulement pour les règles de procédure pénale ; le Conseil constitutionnel n'a pas inclus la CDBF parmi les juridictions pénales au sens du droit français, bien qu'il s'agisse d'une juridiction répressive au sens de l'art. 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; il en découle que les règles de procédure applicables à la CDBF sont de nature réglementaire dès lors qu'elles ne concernent pas la procédure pénale ni ne mettent en cause des principes fondamentaux que la Constitution attribue au domaine du législateur.

Cette décision du Conseil constitutionnel a rendu possible une réforme réglementaire concernant le fonctionnement de la CDBF et la procédure, qui est intervenue par décret n° 2005-677 du 17 juin 2005 portant réforme de la Cour de discipline budgétaire et financière.

3) J.O n° 57 du 9 mars 2005, page 3950 ; Petites affiches 24-III-2005, n° 59, p. 7, note Schoettl.

La plupart des nouvelles mesures mises en place par ce décret tendent à améliorer le fonctionnement de la CDBF et la procédure suivie devant elle, notamment en lui conférant des capacités d'instruction et de jugement accrues (α) ; d'autres réformes ont pour objectif de mettre en cohérence les textes avec des pratiques adoptées par la Cour, dans l'optique d'un meilleur respect des droits du justiciable affirmés notamment par l'art. 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

a) Améliorations du fonctionnement et de la procédure

• **Élargissement de la composition de la Cour et du champ des personnes susceptibles d'être nommées membres.** Désormais, la Cour est composée de 10 membres, outre le Premier président de la Cour des comptes, président de la CDBF, et le Président de la section des finances du Conseil d'État, vice-président de la CDBF, donc de 12 membres au total (art. R. 311-1-I du CJF). La règle de la parité entre membres issus de la Cour des comptes et du Conseil d'État est maintenue (L. 311-2 du CJF modifié). Par ailleurs, six suppléants sont prévus par l'art. R. 311-1-I du CJF. Enfin, la règle qui imposait que les membres de la CDBF devaient être des conseillers maîtres ou des conseillers d'État en activité est supprimée (art. L. 311-3 du CJF modifié). Sur proposition du Président de la CDBF, six nouveaux membres titulaires et six membres suppléants ont été nommés par décret pris en Conseil des ministres du 27 octobre 2005.

• **Création de deux sections. La section devient la formation de jugement de droit commun de la CDBF.** Le nouvel art. R. 311-1 du CJF prévoit la création de deux sections de jugement, l'une présidée par le Président de la CDBF, l'autre par le vice-président. Chaque section comprend cinq membres titulaires en plus du président de section ; les suppléants peuvent indifféremment remplacer des titulaires des deux sections. Dans deux cas, la Cour statue en formation plénière : premièrement sur renvoi du Président de la Cour ou d'un président de section ; deuxièmement si le Président de la Cour décide l'inscription directe d'une affaire en formation plénière. La composition des deux sections a été fixée par arrêté du Président de la CDBF en date du 14 décembre 2005, qui peut être consulté sur le site internet de la Cour des comptes⁴.

4) www.eccomptes.fr, dans la rubrique « organismes associés », puis « Cour de discipline budgétaire et financière ».

• **Élargissement du recrutement des rapporteurs.** Désormais, les rapporteurs, qui étaient précédemment exclusivement issus du Conseil d'État et de la Cour des comptes, peuvent également être choisis parmi les membres des chambres régionales et territoriales des comptes, des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (nouvel art. R. 311-3 du CJP). La nomination des rapporteurs est facilitée, elle s'effectue désormais par arrêté du ministre en charge du budget sur proposition du président de la CDBF. De nouveaux rapporteurs ont ainsi été nommés par arrêté du 14 décembre 2005.

• **Élargissement du recrutement des commissaires du Gouvernement.** Le nouveau texte (R. 311-4 du CJP) élargit aux magistrats judiciaires et à l'ensemble des magistrats des juridictions financières le champ des personnes pouvant être désignées commissaire du Gouvernement. La nomination est également facilitée, à l'instar de celle des rapporteurs (arrêté du ministre chargé du budget sur proposition du Procureur général). Deux nouveaux commissaires du Gouvernement ont été nommés sur la base de ces nouvelles règles (arrêté du 4 août 2005).

• **Suppression du délai de 15 jours qui était prévu à l'article L. 314-6 du CJP.** Cet article prévoyait, après l'avis des ministres concernés et transmission du dossier par le Président de la Cour au Procureur général, l'obligation pour ce dernier, dans un délai de 15 jours, soit de classer l'affaire (3^{ème} possibilité de classement du Procureur général dans la procédure), soit de décider le renvoi devant la Cour. Le délai de 15 jours est désormais supprimé.

• **Nouvelles règles pour éviter les décisions de renvoi au Conseil d'État en cas d'absence de quorum⁵.** L'appel à des membres titulaires de l'autre section ou à des membres suppléants permet désormais, en cas d'absence, de vacance ou d'empêchement de certains membres, de pouvoir délibérer sans méconnaître les règles de quorum (4 membres, parmi lesquels au moins un membre du Conseil d'État et un membre de la Cour des comptes, art. R. 311-1-V du CJP).

• **Nouvelles règles en cas d'empêchement du président de la CDBF.** En vertu du nouvel art. R. 311-1, en cas d'absence ou d'empêchement du président, la formation plénière est présidée, dans l'ordre, par le vice-président, le membre de la Cour ayant la plus grande

5) Exemple de décision de renvoi au Conseil d'État pour cause d'absence de quorum et donc d'impossibilité de statuer : **CDBF 15 juin 2004, Centre hospitalier spécialisé Paul Guiraud de Villejuif**, consultable sur le site internet de la Cour des comptes (www.ccomptes.fr) ; voir également : Rapport annuel de la CDBF pour 2004, p. 89 ; AJDA 2004, p. 1602, note A. Maucour-Isabelle ; Revue du Trésor 2005, p. 704, note Lascombe et Vandendriessche.

ancienneté et, en cas d'ancienneté égale, par le membre le plus âgé. En cas d'absence ou d'empêchement du président de section, une section est présidée, dans l'ordre, par le président de l'autre section, le membre de la section ayant la plus grande ancienneté et, en cas d'ancienneté égale, par le membre le plus âgé de la section.

- **Possibilité de nomination de plusieurs greffiers par le président de la CDBF.** Auparavant, le texte ne prévoyait l'existence que d'un seul greffier, nommé par arrêté du ministre des finances et du ministre dont dépendait l'intéressé. La nouvelle règle (R. 311-5 du CJF) donne compétence au président de la juridiction pour nommer un ou plusieurs greffiers, choisis parmi les fonctionnaires de la Cour des comptes.

- **Suppression de l'avis des commissions administratives paritaires,** qui était purement consultatif et dont le silence n'entravait pas la poursuite de la procédure (modification de l'art. L. 314-8 du CJF).

- **Lecture, à l'audience, d'un résumé de la décision de renvoi** par le représentant du ministère public, et non plus lecture de la totalité de la décision (nouvel art. R. 314-1 du CJF).

β) Mises en cohérence en vue d'une plus grande protection du justiciable

- **Audience publique.** La suppression de l'art. L. 314-15 du code des juridictions financières, qui prévoyait que les audiences n'étaient pas publiques, met la règle en conformité avec la pratique observée depuis que le Conseil d'État avait jugé que la CDBF, à laquelle s'appliquent les exigences de l'article 6 § 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, devait siéger en audience publique sans que la règle législative précitée du code des juridictions financières puisse y faire obstacle (**Conseil d'État 30 octobre 1998, Lorenzi**⁶). Désormais, l'art. R. 314-2 du CJF prévoit la publicité de l'audience. Le Président de la Cour peut décider le huis clos si la publicité est susceptible de porter atteinte à un secret protégé par la loi ou dans les cas prévus par l'article 435 du Nouveau code de procédure civile.

- **Suppression de la participation du rapporteur au délibéré.** Est abrogé l'art. L. 314-12, alinéa 2 du CJF, qui prévoyait que le rapporteur participait au délibéré avec voix consultative.

6) AJDA 1998, p. 1047 ; RFDA 1999, p. 1022 ; Arrêts, jugements et communications des juridictions financières 1998, p. 149 ; Lebon p. 374.

• **Notification de l'arrêt et lecture publique de celui-ci.** Le nouvel art. R. 314-3 du CJF, qui remplace l'ancien art. L. 314-16, précise que l'arrêt sera lu en audience publique par le Président de la CDBF ou par un membre de la Cour désigné par lui ; cette lecture publique était d'ailleurs pratiquée par la Cour depuis 1999.

b) Le colloque des 5 et 6 avril 2005, « Finances publiques et responsabilité, l'autre réforme »

Les juridictions financières ont été à l'initiative d'un colloque intitulé « Finances publiques et responsabilité, l'autre réforme » qui a eu lieu au Palais d'Iéna les 5 et 6 avril 2005. La CDBF a été au cœur des discussions menées par les acteurs de la gestion publique, fonctionnaires, élus, magistrats, universitaires, qui ont confronté leurs points de vue sur le principe de responsabilité en matière de finances publiques et son évolution.

En effet, les différentes réformes de la gestion publique en cours – au premier rang desquelles la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 – ont un point commun : elles placent la responsabilisation des acteurs au cœur d'une gestion publique renouvelée, en vue d'une plus grande efficacité de l'action publique au service des citoyens.

En contrepartie de plus grandes libertés de gestion et de l'allègement des contrôles *a priori*, les acteurs de la gestion publique seront responsables des résultats obtenus : ils auront donc à rendre compte de leur gestion. Le principe de responsabilité individuelle constitue dès lors le corollaire indispensable de la réforme des finances publiques en cours.

Ayant ainsi permis d'engager une réflexion sur la responsabilité des gestionnaires dans le cadre renouvelé de la gestion publique, il ressort des conclusions de ce colloque que ces évolutions conduiront notamment à redéfinir les infractions que sanctionne la Cour de discipline budgétaire et financière, afin de les adapter aux nouveaux cadres de gestion. Ainsi, l'infraction prévue à l'article L. 313-1 du code des juridictions financières, qui sanctionne le non respect des règles en matière de contrôle financier, voit son champ d'application se réduire avec la réforme du contrôle financier. Parallèlement, les débats du colloque ont montré que les réformes de la gestion publique posaient avec une acuité nouvelle la question de la sanction des fautes graves de gestion qui ont entraîné un préjudice grave pour les finances publiques, l'infraction décrite par l'article L. 313-7-1 du CJF constituant à cet égard un modèle dont le champ d'application est toutefois limité aux entreprises publiques.

La CDBF pourrait jouer un rôle clé dans la modernisation de la gestion publique, à condition que son fonctionnement soit amélioré, ce qui est précisément l'objet des réformes en cours, qu'elles résultent du décret du 17 juin 2005 précité ou d'améliorations internes présentées ci-après.

c) Autres améliorations du fonctionnement interne de la CDBF

Au-delà des réformes induites par l'intervention du décret du 17 juin 2005, la CDBF a décidé de mettre en œuvre plusieurs réformes destinées à améliorer le fonctionnement de la juridiction. Certaines ont été réalisées en 2005, d'autres le seront en 2006.

- Poursuite des réflexions sur l'amélioration de la procédure ;
- Mieux faire connaître la Cour : meilleure diffusion de ses arrêts ; meilleure explication de sa jurisprudence ; mise en ligne de tous les arrêts de la CDBF sur le site internet de la Cour des comptes⁷ ;
- Renforcement de la formation des rapporteurs ;
- Formalisation des déférés ;
- Poursuite des efforts de coopération internationale avec des juridictions disposant de compétences proches de celles dévolues en France à la CDBF ;
- Effort d'information des autorités dotées du pouvoir de saisine de la CDBF (notamment les membres du Gouvernement, la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes).

B - Activité de la Cour

Parmi les statistiques relatives à l'activité de la Cour en 2005 (v. tableau ci-dessous), on relèvera avant tout le très faible nombre de déférés (9 en 2005, contre 18 en 2004), qui confirme et accentue l'évolution à la baisse enregistrée depuis dix ans.

Hors affaires relevant de la loi de 1980, le nombre de déférés est encore plus limité : deux affaires ont été déférées par la Cour des comptes en 2005 (dont l'une en décembre 2004, mais comptabilisée en 2005 ; l'autre en décembre 2005), et deux affaires ont été déférées par des chambres régionales des comptes (dont l'une a donné lieu à classement immédiat).

7) www.ccomptes.fr.

L'évolution du nombre de déférés constitue donc l'un des enjeux principaux de la réforme de la CDBF.

L'engorgement de la Cour et l'impossibilité dans laquelle elle se trouvait de juger un nombre élevé d'affaires, avant la mise en œuvre de la réforme réglementaire (décret du 17 juin 2005 précité), avait en effet conduit à une plus grande sélectivité. Désormais dotée de capacités d'instruction et de jugement accrues, la Cour pourra traiter un nombre plus grand d'affaires déférées devant elle.

L'activité de la Cour de discipline budgétaire et financière depuis 1995

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Déférés enregistrés au Parquet	33	31	34	24	20	18	18	10	13	18	9 ⁸
dont affaires de la loi de 1980	10	4	8	4	6	13	14	3	11	12	5
Classement avant instruction (art. L. 314-3).	4	12	12	10	14	5	17	13	18	12	9
dont affaires de la loi de 1980	3	7	6	4	4	4	15	8	13	11	7
Affaires donnant lieu à réquisitoire introductif	20	18	18	24	4	5	0	6	4	4	5 ⁹
dont affaires de la loi de 1980	1	1	2	3	0	0	0	0	0	1	0
Classement après instruction (art. L. 314-4 et L. 314-6)	2	2	5	4	21	2	7	10	6	3	3
dont affaires de la loi de 1980	0	1	0	0	2	1	0	0	0	0	0
Décisions de renvoi	3	5	11	5 ¹⁰	3	0	7	2	3 ¹¹	2	3
Arrêts rendus	3	4	7	7	4	1	3	4 ¹²	4 ¹³	4	3
Nombre total des affaires en cours de procédure	58	71	81	84	66 ¹⁴	76	67	49	35	35 ¹⁵	30 ¹⁶
dont affaires de la loi de 1980	12	8	10	9	9	17	15	10	8	9	7

8) Hors demande à fin de suspension d'exécution à raison de l'amnistie concernant le 1er arrêt de la Cour du 17 juin 2005, qui ne constitue pas un déféré. Mais le chiffre présenté ici comprend un déféré de la Cour des comptes datant de décembre 2004, enregistré au Parquet le 23 décembre 2004 mais parvenu au greffe de la CDBF en janvier 2005 (étant précisé que cette affaire ne figurait pas dans les données 2004).

9) Y compris la désignation de deux rapporteurs pour traiter respectivement un recours en tierce opposition d'une part (désignation du 4 janvier 2005, 1^{er} arrêt de la Cour de discipline budgétaire et financière du 17 juin 2005), et une demande à fin de suspension d'exécution à raison de l'amnistie concernant le 2^{ème} arrêt de la Cour du 17 juin 2005.

10) Y compris la décision du Conseil d'État en date du 30 octobre 1998, cassant l'arrêt rendu par la Cour le 13 octobre 1993 et renvoyant l'affaire devant elle.

11) Y compris la décision du Conseil d'État du 4 juillet 2003, cassant l'arrêt rendu par la Cour le 4 avril 2001, en tant qu'il concerne M. X.

12) Un arrêt unique pour 2 affaires.

13) Un arrêt unique pour 2 affaires.

14) Y compris l'affaire jugée le 29 septembre 1999 pour laquelle la Cour a prononcé le renvoi devant le rapporteur pour supplément d'instruction.

15) Y compris l'affaire transmise par arrêt de la Cour du 15 juin 2004 au Conseil d'État.

16) Y compris la demande à fin de suspension d'exécution à raison de l'amnistie concernant le 2^{ème} arrêt de la Cour du 17 juin 2005.

Le nombre d'arrêts rendus est stable (entre 3 et 4 depuis 2001) : 3 arrêts ont été lus en audience publique en 2005 ; deux autres affaires ont été jugées en 2005, les arrêts correspondants devant être lus en audience publique en 2006.

C - Arrêts rendus par la Cour en 2005

La Cour a rendu en 2005 trois arrêts lus en séance publique, respectivement le 17 juin 2005 pour deux d'entre eux et le 28 octobre 2005 pour le troisième.

L'activité de la CDBF doit toutefois être appréciée à la fois à la lumière des arrêts qu'elle rend et des décisions de classement du Procureur général relatives à des affaires déferées en application de la loi du 16 juillet 1980, lesquelles témoignent de l'efficacité de la juridiction qui réussit, dans la plupart des cas, à faire exécuter des décisions de justice sans condamnation.

1 - L'arrêt de la CDBF du 17 juin 2005, Recours en tierce opposition de la société X.¹⁷

Dans cette première affaire, la Cour a dû se prononcer, pour la première fois, sur une requête en tierce opposition formulée par une société commerciale contre l'un de ses arrêts, en l'occurrence l'arrêt de la **CDBF du 15 juin 2004, Centre hospitalier de Saint Brieu**¹⁸, qui relaxait des fins de poursuite le directeur de ce centre hospitalier à raison des modalités de mise en place, en 1994 et 1995, d'un dispositif de cogénération financé par crédit-bail.

Le requérant estimait que l'arrêt préjudiciait à ses droits, en tant que la Cour, par son arrêt du 15 juin 2004 susvisé, aurait considéré que la cause principale du préjudice subi par le centre hospitalier à la suite de la mise en liquidation judiciaire de la société maître d'œuvre de l'opération résultait du non respect par le bailleur, en l'occurrence la société à laquelle la société X. a succédé, d'une disposition de la convention de crédit-bail conclue par le centre hospitalier avec elle. Or, dans le cadre d'un contentieux conduit devant le juge administratif sur l'exécution de

17) www.ccomptes.fr; arrêt publié également : Revue du Trésor 2005, p. 707, note Lascombe et Vandendriessche ; AJDA 2005, p. 2397, note Groper et Giannesini. Cet arrêt a fait l'objet d'un recours en cassation.

18) www.ccomptes.fr; arrêt publié également : Revue du Trésor 2005, p. 705, note Lascombe et Vandendriessche ; un résumé figure en outre dans le Rapport annuel de la CDBF pour 2004 (p. 89 à 91).

ce contrat, le centre hospitalier se serait prévalu de l'arrêt de la Cour de discipline budgétaire et financière.

La Cour a déclaré irrecevable la requête formulée par la société X. Elle a souligné que l'arrêt de relaxe contre lequel était dirigée la requête en tierce opposition ne déployait ses effets qu'à l'égard de la personne relaxée, seule mise en cause par l'action publique dans l'instance conduite devant la Cour et seul visée par le dispositif de sa décision. La CDBF a jugé que son arrêt ne préjudiciait pas aux droits du requérant. Au surplus, le juge administratif appelé à se prononcer, dans une instance distincte, sur l'exécution du contrat conclu entre le centre hospitalier et la société à laquelle la société X. a succédé n'est pas lié par l'appréciation des faits exposée dans les motifs de l'arrêt de la Cour de discipline budgétaire et financière qui avait fait l'objet de la requête en tierce opposition.

2 - L'arrêt de la CDBF du 17 juin 2005, Centre hospitalier spécialisé (CHS) Paul Guiraud de Villejuif, 2^{ème} arrêt¹⁹

1. Dans cette deuxième affaire, la CDBF, saisie par une chambre régionale des comptes, a condamné l'ancien directeur d'un centre hospitalier spécialisé (CHS) à une amende de 5.000 EUR pour avoir, dans le cadre de la mise en place d'un système de cogénération financé par crédit-bail, méconnu diverses règles d'exécution des dépenses publiques et pour avoir octroyé à un tiers un avantage injustifié causant un préjudice à l'organisme public.

a) D'une part, le directeur du centre hospitalier avait conclu un marché de maîtrise d'œuvre sous la forme négociée, alors que les conditions exigées par le code des marchés publics n'étaient pas réunies. Des circonstances atténuantes lui ont toutefois été reconnues du fait de la présence de considérations de sécurité des usagers de l'hôpital, qui rendaient urgentes la réalisation de l'opération ; en outre, les autorités chargées du contrôle de légalité ne s'étaient pas opposées aux modalités de passation du marché.

b) D'autre part, des conventions contradictoires entre elles avaient été signées par le directeur du CHS, entraînant, sur ordre du directeur de l'hôpital, le versement, par le crédit-bailleur, du prix des travaux non aux entreprises de travaux, mais au maître d'œuvre, alors que les marchés de travaux conclus par ailleurs prévoyaient le paiement direct des entreprises de travaux par le crédit-bailleur, sans intervention du maître d'œuvre dans le circuit financier. Cette situation créait pour le CHS le

19) www.ccomptes.fr; arrêt publié également : Revue du Trésor 2005, p. 708, note Lascombe et Vandendriessche.

risque d'un double paiement, risque qui s'est par la suite réalisé. Le directeur avait donné l'ordre au crédit-bailleur de verser un acompte au maître d'œuvre, alors que la convention de crédit-bail n'avait pas encore reçu l'aval du contrôle de légalité. Enfin, il avait certifié le service fait de prestations qui n'avaient pas été exécutées.

Le maître d'œuvre, bénéficiaire de ces versements opérés par le crédit-bailleur, ayant ensuite été mis en liquidation judiciaire sans avoir reversé aux entreprises de travaux les montants qui leur étaient dus, ces dernières se sont retournées contre le CHS, les factures non payées étant estimées à plus de 8,3 millions FRF (plus de 1,2 million EUR) à la charge de l'organisme public. Un avantage injustifié a donc été accordé, causant un préjudice important pour le CHS.

2. L'arrêt CHS Paul Guiraud de Villejuif présente également un intérêt sur le plan de la **procédure**.

Il s'agit en effet du deuxième arrêt rendu par la Cour dans la même affaire : par un premier arrêt (**CDBF 15-VI-2004, Centre hospitalier spécialisé (CHS) Paul Guiraud de Villejuif**²⁰), la Cour avait constaté qu'elle était, dans sa composition de l'époque, dans l'impossibilité de se prononcer régulièrement sur l'affaire portée devant elle.

Certains des membres de la CDBF avaient en effet, en leur qualité de conseillers maîtres à la Cour des comptes, participé à la décision de celle-ci de faire état, dans un rapport public, des irrégularités concernant la gestion du CHS de Villejuif, en les qualifiant juridiquement, irrégularités dont la CDBF était précisément saisie en l'espèce. Les membres de la CDBF concernés s'étant déportés²¹, le quorum exigé par le code des juridictions financières pour que la CDBF statue valablement ne pouvait plus être atteint ; la Cour avait alors transmis l'affaire au Conseil d'État, afin que celui-ci statue directement sur l'affaire.

Le Conseil d'État, par arrêt du 4 février 2005²², a estimé que la Cour avait, en lui transmettant l'affaire, fait une exacte application des principes qui s'imposent à elle en matière d'impartialité de la formation de jugement ; mais constatant que la composition de la Cour avait entre temps changé, le Conseil d'État a renvoyé le jugement de l'affaire devant

20) V. aussi Rapport annuel de la CDBF pour 2004, p. 89 ; AJDA 2004, p. 1602, note A. Maucour-Isabelle ; Revue du Trésor 2005, p. 704, note Lascombe et Vandendriessche.

21) Conformément à la jurisprudence **Conseil d'État 4-VII-2003, Dubreuil** ; Revue du Trésor 2004, p. 151, note Lascombe et Vandendriessche ; AJDA 2003, p. 1596, chron. Donnat et Casas ; RFDA 2003, p. 713, concl. Guyomar.

22) **Conseil d'État 4-II-2005, Procureur général près le Cour des comptes, ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière** ; AJDA 2005, p. 1070, concl. Guyomar.

la CDBF. C'est suite à ce renvoi que la Cour de discipline budgétaire et financière a rendu le présent arrêt.

Il a déjà été précisé que la réforme de la CDBF résultant du décret n° 2005-677 du 17 juin 2005, en augmentant le nombre de membres de la Cour et en créant des postes de membres suppléants, permettra de remédier pour l'avenir à ce type de situation.

3 - L'arrêt de la CDBF du 28 octobre 2005, Ministère de la défense, Direction des constructions navales, Contrat de vente de sous-marins Agosta 90 au Pakistan²³.

La CDBF avait été saisie conjointement par le ministre de la défense, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le secrétaire d'État au budget de faits concernant la direction des constructions navales (DCN) du ministère de la défense, et faisant présumer des irrégularités dans la gestion d'une opération de vente de sous-marins au Pakistan. Cette saisine faisait suite à un rapport du Contrôle général des armées d'une part, et d'une enquête conjointe de l'Inspection générale des finances et du Contrôle général des armées d'autre part.

La Cour a retenu trois séries de faits constitutifs d'infractions.

a) Des irrégularités commises dans la négociation du contrat de vente de sous-marins au Pakistan

La Cour a constaté que le montage financier de l'opération de vente de sous-marins Agosta 90 au Pakistan avait présenté des défaillances. Ainsi, au moment de la négociation des termes du contrat, les incertitudes étaient nombreuses s'agissant du coût réel de fabrication des sous-marins, qui représentait la plus grande part du contrat, aucun document n'ayant jamais présenté un bilan financier d'ensemble de l'opération qui aurait permis aux autorités compétentes de prendre une décision éclairée. Or la perte finale de l'opération, avant subvention et affectation de produits divers, a été évaluée à 500 millions FRF (soit plus de 76 millions EUR).

La CDBF a jugé que les opérations imputées sur le compte de commerce de la direction des constructions navales obéissaient aux mêmes règles de prévision, d'autorisation et d'exécution que celles qui sont imputées sur le budget général, et que le caractère évaluatif des dépenses, qui caractérise les comptes de commerce aux termes de

23) Cet arrêt a fait l'objet d'un recours en cassation.

l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances applicable au moment des faits, ne fait pas obstacle à la nécessité de les prévoir et de les maîtriser, d'autant que le découvert fixé annuellement pour chaque compte revêt un caractère limitatif. En toute hypothèse, les données communiquées aux décideurs, qui fixent les mandats de la négociation et qui déterminent ensuite le montant des autorisations de dépense ainsi que celui du découvert final du compte de commerce, doivent être complètes et sincères, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce.

La Cour a jugé que l'absence de données précises sur les divers éléments de l'équilibre financier de l'ensemble de l'opération, et l'absence d'information sur l'existence d'un risque de déséquilibre financier important du contrat, constituaient des violations des règles de prévision des autorisations des dépenses, prévues notamment par les articles 24 et 26 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 précitée, applicables au moment des faits. Des règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'État avaient donc été méconnues, ce qui est constitutif de l'infraction sanctionnée par l'article L. 313-4 du CJF.

La Cour a retenu la responsabilité du chef du service industriel, en tant qu'il ne pouvait ignorer que le montant des offres successives faites au Pakistan, en réponse à des demandes supplémentaires des négociateurs pakistanais ou en réponse à des offres de concurrents étrangers, pouvaient dégrader de manière importante les marges attendues du contrat. Toutefois, il n'avait pas fait part de ces informations à ses supérieurs, et n'avait donc pas mis le ministère en mesure de prendre une décision en connaissance de cause et, éventuellement, de rediscuter le montant des offres sur des bases chiffrées fiables ; la Cour a jugé qu'en agissant ainsi il avait contrevenu aux règles de prévision, d'autorisation et d'exécution de la dépense, ce qui tombe sous le coup de l'article L. 313-4 du CJF.

La Cour a également mis en jeu la responsabilité du directeur des constructions navales pour avoir manqué au devoir de surveillance que lui imposait sa position hiérarchique. Enfin, la responsabilité du délégué général à l'armement a été retenue : celui-ci, nécessairement informé de la négociation du contrat, n'avait pourtant exigé aucun bilan financier de l'opération. Le débat interministériel, qu'il s'agisse du montant des autorisations de dépense du compte de commerce ou des termes financiers de l'offre à faire au Pakistan, n'a de ce fait pas été mené sur la base d'informations pertinentes et d'évaluations sincères. La Cour a jugé qu'en agissant ainsi, l'intéressé avait fait preuve d'une négligence caractérisée ayant rendu possibles les irrégularités précitées au moment de la conclusion du contrat de vente des sous-marins et qu'à ce titre, il avait enfreint les principes fondamentaux associés aux règles de prévision, d'exécution et de gestion de la dépense publique résultant

notamment de l'ordonnance organique de 1959 précitée ; ainsi, sa responsabilité au regard de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du CJF était engagée.

b) Des irrégularités dans l'exécution du contrat

En premier lieu, la Cour a retenu la responsabilité du chef du service industriel pour ne pas avoir respecté les règles applicables en matière de contrôle financier lors de la conclusion d'une convention, en 1996, entre la direction des constructions navales (DCN) et la société DCN-I, dans le cadre de l'exécution du contrat de vente de sous-marins au Pakistan, ce qui est constitutif de l'infraction prévue à l'article L. 313-1 du CJF.

En deuxième lieu, la Cour a relevé que les règles relatives aux achats de la DCN dans le cadre de la gestion des contrats confiée à DCN-I étaient restées ambiguës et ne permettaient pas d'opérer une distinction stricte entre les achats relevant de la seule commande publique et les autres, alors que des règles précises furent appliquées pour les contrats ultérieurs. Des règles d'exécution de dépenses publiques avaient été de ce fait méconnues, au sens de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du CJF.

D'une façon générale, la DCN s'était trouvée confrontée à de nombreuses difficultés au cours de l'exécution du contrat, auxquelles elle n'avait pu trouver des solutions que tardivement, situation témoignant de l'imprévision et de l'absence d'anticipation des risques. La Cour a jugé que ce manque de diligence, contraire aux principes fondamentaux de la gestion des dépenses publiques, avait entraîné les irrégularités précitées, et était constitutif de l'infraction aux règles d'exécution de la dépense publique sanctionnée par l'article L. 313-4 du CJF. Les irrégularités susvisées ont été imputées au chef du service industriel de la direction des constructions navales, en tant que responsable principal de l'exécution du contrat ; en outre, en s'abstenant de toute initiative permettant d'anticiper les difficultés dans l'exécution du contrat, ce dernier a, selon l'arrêt de la Cour, fait preuve de négligence et a méconnu les responsabilités qui lui incombaient dans l'exécution dudit contrat, engageant ainsi sa responsabilité au titre de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du CJF.

*c) Conclusion d'une convention en l'absence de visa
du contrôleur financier*

Enfin, la Cour a retenu la responsabilité du chef des services industriels de la direction des constructions navales pour n'avoir pas soumis au visa du contrôleur financier, en violation de la réglementation applicable, une convention liée à l'exécution de l'opération de vente de

sous-marins au Pakistan, ce qui est constitutif de l'infraction prévue à l'article L. 313-1 du CJF.

Au vu des trois séries d'infractions présentées ci-dessus, la Cour a condamné le chef du service industriel de la DCN, à l'encontre duquel des circonstances aggravantes ont par ailleurs été retenues, à une amende de 6 000 EUR, le directeur des constructions navales au moment des faits à une amende de 4 500 EUR et le délégué général pour l'armement à une amende de 4 500 EUR ; une quatrième personne qui avait été renvoyée devant la Cour a été relaxée.

D - Décisions de classement

Au cours de l'année 2005, douze affaires ont été classées par le procureur général contre quinze en 2004.

Neuf de ces décisions ont été prises avant instruction, sur la base de l'article L. 314-3 du CJF. Sept d'entre elles concernaient des affaires déférées en application de la loi du 16 juillet 1980. Les classements sont donc, à l'exception d'un seul, intervenus après que l'exécution de la décision de justice a été obtenue par le procureur général. Dans le dernier cas, le classement résulte de l'irrecevabilité de la saisine. Les deux classements décidés dans des dossiers étrangers à l'exécution des décisions de justice s'expliquent l'un par l'incompétence de la Cour à l'égard des personnes susceptibles d'être poursuivies, l'autre par l'ouverture d'une action pénale visant les mêmes faits.

Comme en 2004, trois classements sont survenus après instruction, pour deux d'entre eux sur le fondement de l'article L. 314-4 du CJF (classement après dépôt du rapport d'instruction) et pour le dernier, sur celui de l'article L. 314-6 du même code (classement motivé après avis des ministres intéressés).

Dans ces dossiers, l'instruction a révélé soit que les infractions n'étaient pas suffisamment caractérisées, soit qu'elles n'étaient pas aisément imputables à des personnes déterminées, soit qu'elles avaient été commises dans un contexte que rendait improbable la condamnation des personnes mises en cause, au regard de la jurisprudence de la Cour. Ainsi, la décision de classement motivée a retenu que si les personnes mises en cause ne pouvaient au sens strict exciper d'un ordre écrit donné personnellement par le ministre compétent dûment informé de l'affaire ce qui les aurait exonérées de toute responsabilité en application de l'article L. 313-9 du CJF, elles paraissaient susceptibles de bénéficier de très larges circonstances atténuantes ayant cru de bonne foi agir dans un cadre légal.

Conclusion

L'année 2005 aura été pour la Cour de discipline budgétaire et financière une année de transition. Les indicateurs d'activité démontrent, comme les années précédentes, les difficultés qu'a connues la juridiction pour remplir de façon satisfaisante les missions qui lui sont confiées.

La réforme réglementaire réalisée en juin 2005 ainsi que les réformes internes destinées à améliorer son fonctionnement permettront à la Cour de mieux prendre en charge les fonctions qui lui ont été assignées par le législateur. Ces réformes se poursuivront et s'intensifieront en 2006.

Les premiers effets tangibles de ces réformes devraient être mesurables dès 2006 : le prochain rapport public dressera un bilan exhaustif de ces évolutions.

Le présent rapport a été délibéré à la Cour des comptes le treize janvier deux mille six.

Ont délibéré : M. Séguin, Premier président de la Cour des comptes, président de la Cour de discipline budgétaire et financière ; M. Fouquet, Président de la section des finances du Conseil d'État, vice-président de la Cour de discipline budgétaire et financière ; MM. Ménéménis, Pinault, Loloum et Pêcheur, conseillers d'État, et MM. Capdeboscq, Lefoulon, Mayaud, Vachia et Duchadeuil, conseillers maîtres à la Cour des comptes, membres titulaires de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Était présent et a participé aux débats : M Bénard, Procureur général de la République, ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière, assisté de M. Bertucci, premier avocat général.

M. Groper, conseiller référendaire 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 13 janvier 2006.

Philippe SÉGUIN