

COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE  
ET FINANCIÈRE

RAPPORT  
AU PRÉSIDENT  
DE LA RÉPUBLIQUE  
2019



# Sommaire

<b>Introduction</b> .....	<b>5</b>
<b>Présentation de la Cour de discipline budgétaire et financière</b> .....	<b>7</b>
<b>Activité et performance de la Cour en 2018</b> .....	<b>11</b>
L'activité de la Cour.....	11
<i>Les indicateurs de volume</i> .....	11
<i>Les délais de traitement des affaires</i> .....	14
Les moyens en personnel de la Cour (hors ministère public).....	17
Appréciation de la performance annuelle de la Cour .....	18
<i>Rappel des objectifs et des indicateurs de performance</i> .....	18
<i>Appréciation de la performance de la CDBF en 2018</i> .....	20
<b>La jurisprudence de la Cour de discipline budgétaire et financière en 2018</b> .....	<b>23</b>
Arrêt n° 218-749 du 22 février 2018 Société d'investissement de la filière pêche de l'archipel (SIFPA) de Saint-Pierre-et-Miquelon .....	25
Arrêt n° 219-793 du 6 avril 2018 Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).....	31
Arrêt n° 220-783 du 3 mai 2018 Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONAC-VG) .....	35
Arrêt n° 221-776 du 26 juillet 2018 Association Marseille Provence 2013-Capitale européenne de la culture (MP2013).....	39
Arrêt n° 222-771 du 4 septembre 2018 Agence de l'eau Seine-Normandie (AESN).....	43
Arrêt n° 223-786 du 12 octobre 2018 École nationale de formation agronomique (ENFA).....	47
Arrêt n° 224-800 du 29 novembre 2018 Ordre national des chirurgiens-dentistes (ONCD).....	53
Arrêt n° 225-790 du 13 décembre 2018 Chambre départementale d'agriculture de Tarn-et-Garonne.....	57
Arrêt n° 226-791 du 13 décembre 2018 Chambre départementale d'agriculture du Puy-de-Dôme.....	61
<b>Décisions de classement du procureur général et exécution des décisions de justice</b> .....	<b>65</b>
I - Décisions de classement du procureur général .....	65
II - Exécution des jugements par les personnes morales de droit public .....	66
<b>Décisions du Conseil d'État, juge de cassation des arrêts de la CDBF</b> ...	<b>67</b>
<b>Activité internationale</b> .....	<b>69</b>
<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.

Pour l'année 2018, les déférés se sont élevés à 15, soit un nombre inférieur à l'année 2017 (20) qui avait été exceptionnelle. Sur 10 ans, la moyenne glissante des déférés est passée de 8,5 en 2009 à 15,6 en 2018, soit une progression de plus de 80 %, traduisant la progression de l'activité de la Cour. La CDBF a rendu neuf arrêts en 2018, chiffre bien supérieur à la moyenne glissante des 10 dernières années (6,2 arrêts par an). L'évolution à la hausse des activités liées à l'instruction s'est poursuivie avec un nombre de rapports déposés et un nombre d'auditions de personnes mises en cause et de témoins sensiblement supérieurs à la moyenne (respectivement 16 par rapport à 11,6 et 81 par rapport à 59).



## **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 paritairement 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 gestionnaires publics 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>1</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,

---

<sup>1</sup> Par une décision n° 2016-599 QPC du 2 décembre 2016, le Conseil constitutionnel a déclaré cet article conforme à la Constitution.

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>2</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>3</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>4</sup>.

La CDBF peut être saisie<sup>5</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 ;
- 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.

---

<sup>2</sup> CDBF, 20 décembre 2001, *Région Guadeloupe*.

<sup>3</sup> CDBF, 30 juin 2006, *Syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) de la région d'Étaples-sur-Mer*, AJDA 2006, p. 2445.

<sup>4</sup> CDBF, 13 juin 2003, *SEM Sarcelles Chaleur*, Lebon p. 121.

<sup>5</sup> Hormis le cas particulier des dispositions de la loi du 16 juillet 1980 précitées où elle peut être aussi saisie par les créanciers.

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.

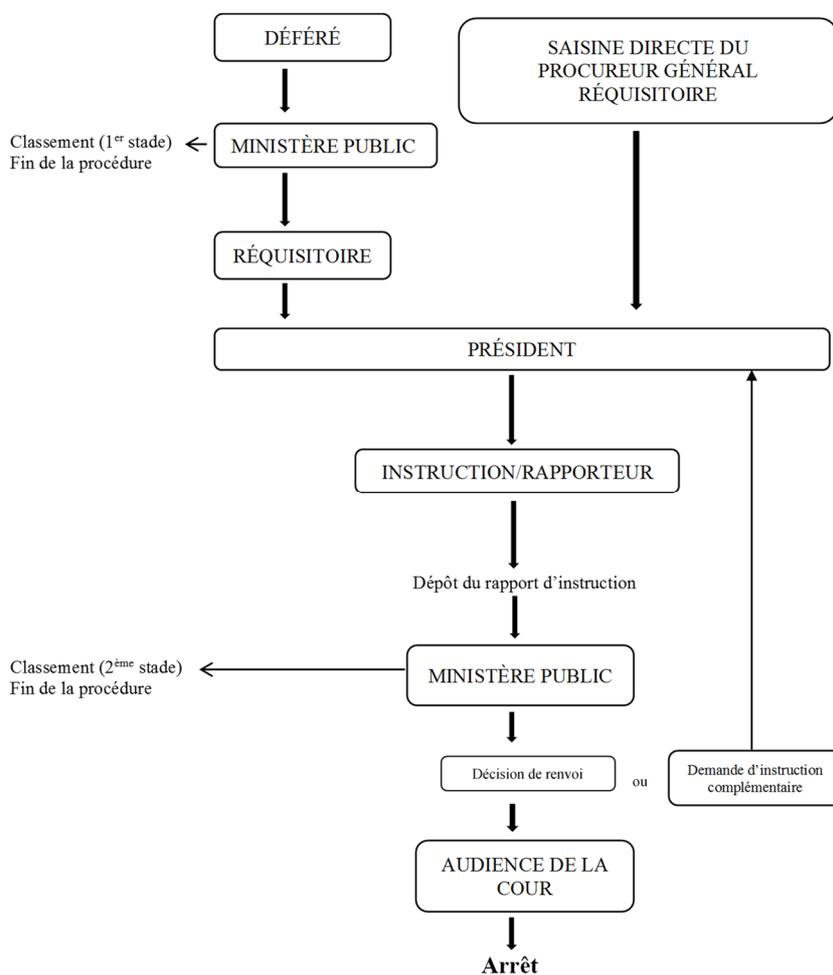
Depuis 1948, la CDBF a rendu 226 arrêts<sup>6</sup>. Juridiction répressive, gardienne des règles qui régissent l'utilisation de l'argent public et des principes de bonne gestion, elle remplit aussi un rôle de dissuasion et de rappel de la norme à l'égard des gestionnaires publics qui sont ses justiciables.

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>6</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 2018

## L'activité de la Cour

L'activité de la CDBF est analysée **au travers d'indicateurs** de volume (v. *infra*, tableau n° 1) et de délais (v. plus loin, 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 significative 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>7</sup>. Ces dernières, qui sont présentées *infra* dans la partie consacrée aux classements, relèvent en effet d'une logique et d'une procédure distinctes.

## Les indicateurs de volume

**Le nombre d'arrêts** s'établit à neuf en 2018. Ce résultat significatif en comparaison des années précédentes ne tient pas compte des trois affaires qui ont été audiencées au mois de décembre 2018 et qui seront jugées en 2019. Ainsi, au total, la Cour a tenu 12 audiences en 2018 ce qui n'était encore jamais arrivé et reflète l'augmentation régulière de l'activité de la CDBF depuis quelques années. La moyenne glissante sur 10 ans des arrêts rendus est passée de 3,8 en 2009 à 6,2 en 2018, soit une progression de 63,2 %.

**Le nombre de déférés transmis** s'élève à 15 en 2018. Il est inférieur à celui de 2017 (20) et à la moyenne annuelle des déférés de la période 2009 à 2018 (15,6). Mais la moyenne glissante sur 10 ans des déférés transmis est passée de 8,5 en 2009 à 15,6 en 2018, soit une progression de 83,5 %.

---

<sup>7</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.

Sur les 15 déférés enregistrés en 2018, 14 proviennent des juridictions financières, dont huit déférés transmis par des chambres régionales des comptes. La répartition des déférés entre celles-ci et les chambres de la Cour des comptes reste assez variable sur les trois dernières années. Un seul déferé est d'origine ministérielle (ministre de l'action et des comptes publics). En 2018, il n'y a eu aucune saisine à l'initiative du procureur général.

Sur une période de 10 ans, 95 % des déférés sont venus de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes. Il n'y a pas eu de déferé émanant des présidents des assemblées parlementaires.

**Le nombre de réquisitoires transmis** par le procureur général au président de la Cour en 2018 (18, dont 6 supplétifs) a été supérieur à la moyenne constatée ces 10 dernières années (12,6).

Après une année 2017 exceptionnelle par le nombre de rapports d'instruction déposés (24), **l'année 2018 a été marquée par un retour à un volume plus normal des travaux liés à l'instruction, avec 16 rapports déposés**. La moyenne glissante sur 10 ans des rapports déposés est ainsi passée de 7 en 2009 à 11,6 en 2018 soit une progression de 65,7 %.

Le nombre d'auditions de personnes mises en cause et de témoins entendus a également été très élevé (81 en 2018, sur 20 affaires, à comparer à 59 en moyenne ces 10 dernières années, sur 13 affaires en moyenne) ; ces chiffres témoignent de l'augmentation du nombre d'affaires instruites.

Les travaux d'instruction sont réalisés par des rapporteurs de la Cour, désignés parmi les 36 qui ont été nommés dans ces fonctions, assistés par les deux greffières.

**Le nombre de classements**<sup>8</sup> a été de 5 en 2018 (12 en 2017 et 8 en 2016). Les classements peuvent intervenir au début de la procédure, après l'enregistrement du déferé, ou bien après le dépôt du rapport d'instruction. Le taux de classement s'est établi, en 2018, à 7 % pour le premier stade<sup>9</sup>, niveau très nettement inférieur à la moyenne observée sur les 10 dernières années (27,4 %). Il a été de 22 % au second stade<sup>10</sup>, inférieur également à la moyenne observée (33,3 %). Globalement, en flux, et à partir des données 2018, sur 100 affaires nouvelles, 73 seront *in fine* renvoyées devant la Cour alors que la moyenne sur 10 ans est de 50 affaires renvoyées. La diminution du taux de classement est liée aux actions entreprises ces dernières années, tant vis-à-vis des juridictions financières pour améliorer la qualité et la pertinence de leurs déférés, que des rapporteurs auprès de la CDBF pour professionnaliser et normer leurs travaux d'instruction.

---

<sup>8</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.

<sup>9</sup> Calculé ainsi : nombre de classements divisé par le nombre de déférés.

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

**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	Nombre de classements au 1er stade (Art. L. 314-3)	Nombre de classements au 2ème stade (Art. L. 314-4)	Nombre de classements au 3ème stade (Art. L. 314-6)	Nombre de saisines directes du procureur général	Autres saisines (révision, renvoi après cassation)	Nombre d'arrêts rendus <sup>(5)</sup>	Nombre d'affaires en stock au 31 décembre
2009	14	9	7	0	0 <sup>(1)</sup>	0	6	27
2010	8	4	2	0	0	0	3	26
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>(2)</sup>	43
2015	20	7	4	1	2	0	8	45
2016	16 <sup>(3)</sup>	5	3	0	2	0	8 <sup>(4)</sup>	50
2017	20	5	7	0	0	0	5	52 <sup>(3)</sup>
2018	15	1	4	0	0	0	9	53
<b>Total depuis 1948</b>	650						226 <sup>(5)</sup>	

Source : CDBF

(1) En 2009, le procureur général avait par ailleurs saisi la Cour d'une affaire d'inexécution de décision de justice.

(2) Dont un arrêt relatif à des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC).

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

(4) Dont trois arrêts relatifs à des QPC.

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

## 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, décision de poursuivre 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 de questions prioritaires de constitutionnalité 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 du *non bis in idem* que le Conseil constitutionnel a précisé 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 du procureur général, 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 neuf arrêts rendus sur le fond en 2018, six affaires ont été traitées en moins de trois ans, trois entre trois et cinq ans et aucune en plus de cinq 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
2009	83 %	27			17 %	64
2010	67 %	22	33 %	52		
2011	40 %	30	60 %	45		
2012	71 %	24	14 %	59	14 %	75
2013	50 %	24	50 %	52		
2014	25 %	33	50 %	51	25 %	61
2015	38 %	31	63 %	39		
2016	60 %	30	40 %	44		
2017	60 %	29	40 %	50		
2018	67 %	29	33 %	41		

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>11</sup>, en chiffres absolus [en moyenne, en mois] et en pourcentage<sup>12</sup> ; délai compris entre l'enregistrement du déféré au ministère public près la Cour<sup>13</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 680 jours à 1 313 jours, soit une moyenne en 2018 de 1 013 jours (33,3 mois), en-dessous de la cible de l'indicateur fixé à 36 mois. Elle est moins longue que celle des années précédentes.

En ce qui concerne la phase d'instruction, sa durée s'est en moyenne élevée à 373 jours en 2018. L'instruction la plus courte a duré 261 jours, la plus longue 778 jours. Ces écarts sont dus à la complexité variable des affaires.

<sup>11</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>12</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>13</sup> Ou du réquisitoire introductif en cas de saisine directe par le procureur général.

**Tableau n° 3 : détail par phase<sup>14</sup> des instances CDBF des arrêts de jugement rendus en 2018 (en nombre de jours)**

Année 2018	1 <sup>ère</sup> phase Réquisitoire	2 <sup>ème</sup> phase Instruction	3 <sup>ème</sup> phase Renvoi et audience	Total en jours
Société d'investissement de la filière pêche de l'archipel de Saint-Pierre et Miquelon	121	778	406	1305
Agence nationale pour la rénovation urbaine	120	265	295	680
Office national des anciens combattants et victimes de guerre	282	327	366	975
Association Marseille-Provence 2013-Capitale européenne de la culture	359	362	415	1136
Agence de l'eau Seine-Normandie	655	324	334	1313
École nationale de formation agronomique	319	279	452	1050
Ordre national des chirurgiens-dentistes	44	394	300	738
CDA de Tarn-et-Garonne	(1)	261	692	953
CDA du Puy-de-Dôme	237	369	360	966

Source : CDBF

(1) Affaire résultant d'une saisine du PG

<sup>14</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.

## Les moyens en personnel de la Cour (hors ministère public)

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>15</sup>.

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

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.

Au total, les moyens en personnel de la CDBF ont été en 2018 de 5,1 postes équivalents temps plein.

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

En équivalent plein temps	2014	2015	2016	2017	2018
Personnel permanent	2,3	2,4	2,4	2,5	2,5
Rapporteurs	1,2	1,4	2	3	2
Fonction de jugement	0,4	0,6	0,6	0,4	0,6
Total	3,9	4,4	5	5,9	5,1

Source : CDBF

<sup>15</sup> Rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics, « Renouer la confiance publique », 8 janvier 2015, p. 148.

## Appréciation de la performance annuelle de la Cour

### 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>16</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>16</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 2016	Réalisé 2017	Objectif 2018	Réalisé 2018
1 <sup>er</sup> objectif : réduire la durée des procédures à moins de 3 ans	Délai moyen de traitement des procédures CDBF (1)	mois	35,4 mois (5 arrêts sur le fond)	37,2 mois (5 arrêts)	Moins de 36	33,3 mois (9 arrêts)
	Proportion d'affaires en stock depuis plus de 3 années (au 31-XII)	%	10 % (5 affaires)	17 % (9 affaires)	0 %	23 % (12 affaires)
2 <sup>ème</sup> objectif : améliorer la qualité des arrêts	Taux d'annulation en cassation sur les 10 dernières années (2)	%	0 %	0 %	0 %	0 %
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 (3)	nombre (valeur absolue)	37	23	17	27
	Nombre de personnes ayant reçu une formation ou ayant participé à une intervention sur la CDBF	nombre estimé	218	151	150	183

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 ci-dessus.

(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 dix dernières années, soit arrêts rendus de 2008 à 2017 inclus).

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

## Appréciation de la performance de la CDBF en 2018

### 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 2018 s'établit à 33,3 mois alors qu'il était de 37,2 mois en 2017 et de 35,4 mois en 2016. Il est légèrement inférieur aux objectifs que la Cour a fixés. Un effort particulier est accompli au stade de l'instruction, en accord avec les rapporteurs en charge des dossiers. En effet, lors de leur désignation, ces derniers s'engagent à instruire avec diligence, sous réserve des difficultés particulières rencontrées lors de la procédure (nécessité d'un réquisitoire supplétif en vue d'une extension du périmètre initial, délais demandés par les parties et justifiés par une situation particulière). Il reste que les efforts conjoints de la Cour et du ministère public devront être poursuivis afin de maîtriser la durée de chacune des étapes de la procédure.

L'indicateur portant sur l'**ancienneté du stock** au 31 décembre 2018 montre que 23 % des affaires ont plus de trois ans d'ancienneté, soit douze affaires dont quatre ont été retardées du fait de procédures judiciaires concomitantes. Cependant, si l'on excepte les trois affaires jugées en décembre 2018 et dont les arrêts seront notifiés début 2019, ce pourcentage est de 18 %, donnée stable par rapport à 2017.

Le **stock d'affaires** au 31 décembre 2018 correspond à 53 dossiers en instance, chiffre stable depuis plusieurs années (52 en 2017 et 50 en 2016). Le nombre de déférés enregistrés et de saisines à l'initiative du procureur général (15) a été compensé par le nombre des arrêts rendus sur le fond (9) et des décisions de classement (5).

**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		plus de 5 ans	
		en %	nombre d'affaires	en %	nombre d'affaires	en %	nombre d'affaires
<b>2009</b>	27	89%	24	11%	3	0%	0
<b>2010</b>	26	85%	22	15%	4	0%	0
<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%	43	2%	1	4%	2
<b>2016</b>	50	90%	45	6%	3	4%	2
<b>2017</b>	52	83%	43	13%	7	4%	4
<b>2018</b>	53	77%	41	15%	8	8%	

Source : CDBF

Les données exposées au tableau n° 6 montrent que 77 % 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 2009 et 2018<sup>17</sup> s'élève à 19 % (12 pourvois sur 62 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 0 % sur la période 2009 à 2018, aucun arrêt n'ayant été cassé sur les recours formés. Le taux d'annulation en cassation constaté depuis la création de la CDBF (1948 – 2018) est de 14 %, soit cinq arrêts cassés, en totalité ou partiellement, sur les 37 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.

Vingt-sept publications ont été consacrées à la CDBF en 2018, ce qui est supérieur à l'objectif de 17. Ces nombres 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 a été poursuivi. La cible de 150 personnes a été atteinte avec 183 personnes ayant assisté, soit à une intervention sur la CDBF<sup>18</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.

---

<sup>17</sup> Calculé comme suit : nombre d'arrêts rendus par la CDBF entre 2009 et 2018 ayant fait l'objet d'un recours en cassation formulé par une ou plusieurs personnes condamnées, ou par le ministère public près la CDBF.

<sup>18</sup> Hors colloques universitaires n'associant pas un représentant de la CDBF.

## La jurisprudence de la Cour de discipline budgétaire et financière en 2018

Une présentation synthétique des arrêts rendus en 2018 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. La Cour a décidé, en 2018, de modifier la pratique de publication de ses arrêts, en prévoyant la mise en place d'un lien actif entre son site Internet et le *Journal Officiel*. Les conditions de publication sont désormais détaillées dans les arrêts.

Dans les neuf arrêts qu'elle a rendus en 2018, la CDBF a été amenée à confirmer et à préciser sa jurisprudence sur plusieurs points.

La Cour a confirmé sa compétence à l'égard des élus locaux. Elle a ainsi rappelé que lorsque le mandat exercé n'était pas l'accessoire obligé d'un mandat d'élu local, les dispositions du II de l'article L. 312-1 du CJF ne trouvaient pas à s'appliquer<sup>19</sup>.

Elle a également, par deux décisions, précisé sa compétence dans le temps. Complétant sa jurisprudence récente en matière de marchés publics, elle a tout d'abord rappelé que si des manquements ayant entaché une procédure de passation d'un marché qui s'est déroulée en période prescrite ne sont pas sanctionnables en tant que tels, rien ne s'opposait à ce que la Cour procède à l'examen de leurs conditions d'exécution<sup>20</sup>. Dans une autre affaire, ayant constaté qu'une décision prise en période prescrite avait poursuivi ses effets en période non prescrite, elle a considéré qu'elle pouvait examiner l'ensemble des opérations sans que soit méconnue la règle de prescription prévue par l'article L. 314-2 du CJF<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> CDBF, 22 février 2018, *Société d'investissement de la filière pêche de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon*.

<sup>20</sup> CDBF, 3 mai 2018, *Office national des anciens combattants et victimes de guerre*.

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

Enfin, elle a retenu à deux reprises la faute de gestion au sens de l'article L. 313-4 du CJF (Cf. note 21) et elle a appliqué les articles L. 313-4 et L. 313-6 du CJF à des faits distincts, alors que le plus souvent la qualification au titre du 313-6 s'ajoute à celle au titre du 313-4, même si rien dans les textes ne l'y oblige<sup>22</sup>. Concernant l'infraction prévue par l'article L. 313-6, la Cour a rappelé dans différents arrêts les trois conditions nécessaires pour caractériser cette infraction : dépense irrégulière, avantage injustifié et préjudice financier qui doivent être établies par le dossier.

Dans un arrêt, la Cour a également innové en qualifiant une cotisation versée à une association de subvention pour en tirer toutes les conséquences au regard des textes applicables, ne s'arrêtant pas ensuite au montage mis en place entre l'autorité publique octroyant la subvention et le bénéficiaire final de celle-ci<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> CDBF, 13 décembre 2018, *Chambre départementale d'agriculture de Tarn-et-Garonne et Chambre départementale d'agriculture du Puy-de-Dôme*.

<sup>23</sup> CDBF, 13 décembre 2018, *Chambre départementale d'agriculture du Puy-de-Dôme*.

**Arrêt n° 218-749 du 22 février 2018**  
**Société d'investissement de la filière pêche de**  
**l'archipel (SIFPA) de Saint-Pierre-et-Miquelon**

**I - Les infractions poursuivies**

- 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-directeur général de la SIFPA, par ailleurs président du conseil territorial de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon, ainsi que les deux préfets qui s'étaient succédé sur le territoire au moment des faits, pour différentes irrégularités commises dans le cadre des opérations de relance de la filière pêche. La SIFPA, société d'économie mixte locale, dont les parts étaient détenues par la collectivité territoriale et par une société canadienne, avait été créée afin de relancer l'exploitation d'une usine de transformation des produits de la pêche.

Après avoir constaté la qualité de justiciable du président de la SIFPA, dont les fonctions ne constituaient pas l'accessoire obligé de son mandat de président du conseil territorial<sup>24</sup>, au sens des dispositions du II de l'article L. 312-1 du CJF, la Cour l'a sanctionné pour des irrégularités relatives à l'absence de formalisation juridique des relations entre la SIFPA et la société exploitante du site, au défaut de surveillance des conditions d'emploi d'une subvention versée par l'État à l'exploitant, et à la qualité insuffisante des comptes de la SIFPA. En revanche, sur un autre point, la Cour n'a pas suivi la décision de renvoi, en décidant de ne pas retenir

---

<sup>24</sup> Sur le cumul de fonctions électives et de présidence d'une SEM, cf. CDBF, 23 février 1994, *SEM Orléans Parc-Autos (SEMOPA)*.

d'infraction pour le rachat des parts de la SIFPA par la collectivité territoriale à un prix manifestement surévalué.

En ce qui concerne les deux préfets, la Cour les a sanctionnés pour ne pas avoir mis en place un dispositif de suivi de la subvention accordée par l'État.

### **III - Sur la procédure**

La défense a fait valoir une contestation relative à la procédure que la Cour n'a pas retenue. Il était fait grief à la décision de renvoi complémentaire prise par le procureur général, de s'appuyer principalement sur des éléments portés à la connaissance du ministère public dans le cadre d'une instance pénale en cours. La Cour, après avoir constaté que la décision de renvoi complémentaire visait principalement le mémoire produit par la défense et ses pièces jointes, considérant que la communication du procureur de la République de Saint-Pierre-et-Miquelon n'apportait pas d'éléments dont la défense n'aurait pas déjà eu connaissance et que la défense avait pu faire valoir ses observations sur cette décision et ces pièces, a écarté le moyen.

### **IV - Les faits et les infractions**

1- Sur les conditions d'exploitation d'une usine de transformation des produits de la pêche

La SIFPA devait prendre toutes les dispositions nécessaires pour conclure les conventions d'occupation du domaine public maritime avec l'État sur le périmètre intégrant les bâtiments et annexes concernés par l'exploitation, la transformation et la commercialisation des produits de la mer. Elle devait également établir un bail commercial avec l'exploitant aux termes duquel elle devait percevoir un loyer dont le montant aurait été fonction des données de l'exploitation.

Après avoir constaté que le président de la SIFPA, comme les préfets, n'avait pas été suffisamment actif pour régulariser l'occupation des emprises foncières supportant le site industriel, ce qui avait eu pour effet de laisser un exploitant occuper sans titre un bien public, la Cour n'a cependant pas suivi la décision de renvoi en ne retenant pas l'infraction prévue par l'article L. 313-4 du CJF. Elle a en effet considéré que ladite régularisation ne pouvait intervenir sans qu'il soit procédé, au préalable, à

une remise à plat de l'ensemble des autorisations d'occupation du domaine public maritime. Elle a également tenu compte de la régularisation, finalement intervenue en octobre 2010.

En revanche, l'utilisation des actifs industriels de l'usine par l'exploitant s'est faite en l'absence de convention avec la SIFPA, alors que cette contractualisation ne dépendait pas du règlement de la question des autorisations d'occupation. La Cour a considéré qu'il revenait au président de la SIFPA de veiller à ne pas laisser un exploitant utiliser sans titre un bien public. Elle a donc retenu contre lui l'infraction prévue par l'article L. 313-4 du CJF. En revanche, elle n'a pas retenu celle prévue par l'article L. 313-6 du CJF, considérant que la non-perception d'un loyer n'était pas principalement due à l'absence de contrat.

## 2- Sur les conditions d'emploi d'une subvention d'équipement

Une subvention de 1,76 M€ avait été attribuée par l'État à la collectivité territoriale pour la mise aux normes de l'usine et la modernisation de l'outil de production. Elle devait être versée en fonction des conditions d'avancement des travaux, notamment sur présentation à la préfecture des preuves de réalisation du projet sous forme d'attestations de paiement, certifiées conformes par le trésorier-payeur général. Le conseil territorial avait décidé du transfert de cette subvention de 1,76 M€ à la SIFPA, à charge pour cette dernière de la verser à l'exploitant du site. Or, il est apparu, postérieurement à ces paiements, que dans un certain nombre de cas, les factures produites par l'exploitant étaient fausses, les matériels non effectivement commandés ou mis en place et qu'en définitive, l'exploitant n'avait pu justifier l'utilisation de la subvention conformément à son objet qu'à hauteur de 0,505 M€. La découverte de ce détournement de l'objet de la subvention avait amené le président de la SIFPA ainsi que le préfet alors en poste, à procéder à un signalement au titre de l'article 40 du code de procédure pénale.

La Cour, après avoir observé que la régularité formelle des paiements n'était pas en cause, a relevé que le versement de la subvention n'avait fait l'objet d'aucun contrôle ou suivi, ce qui a retardé la détection des anomalies. Les préfets n'ont mis en place aucun dispositif de suivi et d'évaluation du projet de modernisation de l'outil de production industriel, objet de la subvention, alors qu'en tant qu'autorité attributive de la subvention au sens du décret du 16 décembre 1999, ils auraient dû le faire. La société d'économie mixte ne s'est pas assurée, de son côté, des conditions matérielles effectives de fonctionnement de l'usine et du bon emploi des subventions d'investissement qu'elle avait elle-même reçues aux fins de réactiver la filière pêche dans l'archipel, alors que ses statuts le lui imposaient.

La Cour a considéré que ce défaut de suivi était imputable tant au président de la SIFPA qu'aux préfets. Elle les a donc sanctionnés sur la base des articles L. 313-4 et L. 313-6 du CJF.

### 3- Sur le rachat des actions de la SIFPA

L'assemblée générale de la SIFPA avait autorisé la cession de 32 % des parts de la SIFPA détenues par le groupe canadien, à la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon pour un montant de 1 865 000 €. Il s'est avéré que le prix de cession était manifestement surévalué, de l'ordre de 900 000 €, en raison d'un chiffrage des actifs de la société confié à un cabinet comptable qui ne disposait pas de toute l'indépendance nécessaire vis-à-vis des différents acteurs. La Cour a décidé de ne pas suivre la décision de renvoi, considérant que la cession étant intervenue au seul bénéfice de la collectivité territoriale, il appartenait à celle-ci et à son président de prendre toute disposition pour préserver au mieux ses intérêts.

Elle n'a donc pas retenu d'infraction contre le président de la SIFPA.

### 4- Sur la tenue des comptes de la SIFPA

La comptabilisation des actifs de la SIFPA était erronée et elle s'appuyait sur des inventaires inexacts. De plus, les matériels et bâtiments n'étaient pas assurés. La Cour a sanctionné le président de la SIFPA sur la base de l'article L. 313-4 du CJF<sup>25</sup>.

## V - Sur les circonstances de l'affaire

La Cour a retenu, comme circonstances atténuantes, le contexte de la relance de la filière pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon, avec la priorité manifestement donnée à la reprise de l'activité industrielle et à la préservation de l'emploi. Elle a également tenu compte du fait que le président de la SIFPA et le préfet alors en poste, avaient saisi le procureur de la République, sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale, dès qu'ils avaient eu connaissance des anomalies relatives à l'utilisation de la subvention.

Sur la question spécifique de la tenue des comptes, elle a également noté que le président de la SIFPA avait fait preuve de diligence pour

---

<sup>25</sup> Sur la consécration d'un principe général de sincérité des comptes et l'inscription à l'actif de valeurs fictives, cf. CDBF, 16 juin 1987, *SEM d'urbanisation, d'aménagement, d'équipement et de construction de la ville de Jeumont et de l'arrondissement d'Avesnes*.

changer de cabinet comptable et alerter l'assemblée générale, dès qu'il avait pris conscience de la mauvaise qualité des comptes.

En revanche, la Cour a retenu comme circonstances aggravantes le fait que les préfets étaient parfaitement informés de l'importance du dossier concernant l'activité « pêche » pour Saint-Pierre-et-Miquelon et que cela aurait dû justifier de leur part une vigilance accrue sur ce dossier sensible.

## **VI - Décision**

La CDBF a infligé une amende de 1 200 € au président-directeur général de la SIFPA et de 600 € à chacun des deux préfets.

La Cour a décidé la publication intégrale de l'arrêt au *Journal officiel* de la République française ainsi que la publication, en version anonymisée, sur le site de la Cour.



**Arrêt n° 219-793 du 6 avril 2018**  
**Agence nationale pour la rénovation urbaine**  
**(ANRU)**

**I - Les infractions poursuivies**

- 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'ANRU, ainsi que le directeur de l'animation et de l'appui aux acteurs de la rénovation urbaine.

La Cour a sanctionné le directeur général pour des irrégularités relatives à la signature de deux protocoles transactionnels sans avoir obtenu au préalable l'accord du conseil d'administration, et au paiement de frais de formation dont le montant excédait le droit individuel à la formation acquis par la salariée bénéficiaire.

En revanche, sur un autre point, la Cour n'a pas suivi la décision de renvoi, en décidant de ne pas retenir la responsabilité du directeur de l'animation et de l'appui pour la signature de l'une des deux transactions.

**III - Les faits et les infractions**

1- Sur la signature d'un protocole d'accord transactionnel avec une salariée licenciée

À la suite de la contestation par la secrétaire générale de l'ANRU des conditions de son licenciement, un protocole d'accord transactionnel avait été signé par le directeur général de l'agence avec l'intéressée. Le

directeur général n'ayant pas reçu délégation de son conseil d'administration pour transiger, ce protocole aurait dû être soumis à l'approbation préalable du conseil d'administration de l'ANRU comme les dispositions réglementaires le prévoyaient.

La Cour a donc retenu contre le directeur général l'infraction prévue par l'article L. 313-4 du CJF.

#### 2- Sur la prise en charge de frais de formation

L'ANRU avait pris en charge la moitié des frais pédagogiques liés à l'inscription de la secrétaire générale licenciée à un master délivré par Sciences Po Paris. Le montant de 9 100 € excédait le droit individuel à la formation acquis par l'intéressée qui était de 439,20 €. À la suite du refus du comptable de l'agence de payer, le directeur général, par un ordre de réquisition, lui avait enjoint de procéder au règlement des factures.

La Cour a relevé que le protocole d'accord transactionnel signé avec la secrétaire générale licenciée, pourtant très détaillé, ne faisait aucune mention de la prise en charge de frais de formation.

Elle a donc considéré que le paiement des factures présentées par Sciences Po était irrégulier et que ces faits étaient imputables au directeur général. Elle a également constaté que la situation avait fait bénéficier à la salariée d'un avantage injustifié causant un préjudice pour l'ANRU. Elle a donc retenu contre le directeur général les infractions prévues par les articles L. 313-4 et L. 313-6 du CJF.

Cette espèce souligne le caractère effectif de la substitution de responsabilité en cas de réquisition de payer.

#### 3- Sur l'exécution d'un marché et la signature d'un protocole d'accord transactionnel avec un prestataire de services

L'ANRU avait passé un marché à bons de commande avec une entreprise, prestataire de services. Aucun bon de commande n'avait été émis mais le marché avait été exécuté. Le comptable ayant refusé de payer les factures compte tenu de l'absence des bons de commande, le directeur général de l'ANRU avait signé un protocole d'accord transactionnel avec l'entreprise pour permettre le règlement des 47 600,80 € dus. Cette transaction n'avait pas été soumise pour approbation préalable au conseil d'administration.

Comme pour le premier manquement, la Cour a considéré qu'il revenait au directeur général, qui n'avait pas reçu délégation du conseil d'administration pour approuver la transaction, de présenter au conseil le projet de protocole. Elle a donc retenu contre lui l'infraction prévue par

l'article L. 313-4 du CJF. En revanche, la Cour n'a pas suivi la décision de renvoi en ne relevant pas l'infraction prévue par l'article L. 313-6 du CJF, considérant que le marché avait été exécuté conformément à son objet et dans les limites des quantités qu'il prévoyait, et que le montant de la transaction avait été exactement déterminé.

Par ailleurs, la Cour n'a pas relevé d'infraction contre l'ancien directeur de l'animation et de l'appui aux acteurs de la rénovation urbaine, considérant que son action s'était limitée à l'élaboration du protocole transactionnel après avoir pris l'attache du service juridique de l'agence.

#### **IV - Sur les circonstances de l'affaire**

La Cour a retenu comme circonstances atténuantes les engagements pris par le directeur général tant vis-à-vis de la salariée licenciée, à l'occasion de la négociation des conditions de son départ, qu'à l'égard de Sciences Po.

#### **V - Décision**

La CDBF a infligé une amende de 800 € à l'ancien directeur général de l'ANRU. Elle a relaxé l'ancien directeur de l'animation et de l'appui.

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° 220-783 du 3 mai 2018**  
**Office national des anciens combattants et**  
**victimes de guerre (ONAC-VG)**

**I - Les infractions poursuivies**

- 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'ONAC-VG.

La Cour l'a sanctionné pour des irrégularités relatives aux conditions de passation et d'exécution de plusieurs marchés informatiques conclus avec le même titulaire. Après avoir pris en compte d'importantes circonstances atténuantes mais en relevant également des circonstances aggravantes, la Cour a sanctionné par une amende le directeur général.

Deux points particuliers méritent d'être soulignés. La Cour a eu l'occasion de préciser à nouveau sa jurisprudence sur les conditions de mise en œuvre des règles de prescription. Elle a également précisé sa jurisprudence sur les éléments constitutifs de l'infraction prévue à l'article L. 313-6 du CJF dans le domaine de la commande publique.

**III - Les faits et les infractions**

1- Sur la question de la prescription

La Cour, après avoir relevé que trois des treize marchés pour lesquels elle était saisie avaient été passés en période prescrite, a considéré que les irrégularités ayant entaché la procédure de passation de ces trois

marchés, étaient, à les supposer établies, couvertes par la prescription. En revanche, elle a également jugé que la règle de prescription ne faisait pas obstacle à ce qu'elle procède à l'examen des conditions d'exécution de ces marchés publics, pour la période d'exécution postérieure à la date d'acquisition de la prescription<sup>26</sup>.

2- Sur la définition des besoins et les conditions de passation des marchés

L'ONAC-VG avait conclu avec un seul et même prestataire 10 marchés d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de réalisation de prestations. Ces marchés avaient été passés en procédure adaptée et négociés sans aucune publicité ni mise en concurrence préalables.

Tout en faisant observer que l'établissement public avait la possibilité d'appliquer cette procédure sous réserve du respect des seuils fixés par le code des marchés publics alors en vigueur, la Cour a noté que le montant des *maxima* de chacun des deux ensembles homogènes de prestations acquis en plusieurs marchés par l'ONAC-VG – définition des besoins et exécution des prestations – avait excédé très notablement le seuil des procédures formalisées ; que les marchés litigieux de l'ONAC-VG n'avaient pu afficher des montants inférieurs aux seuils qu'en raison d'une division de la prestation d'ensemble en plusieurs marchés, ce qui était contraire aux termes du I de l'article 27 du code des marchés publics.

Par ailleurs, la Cour a considéré que dans l'hypothèse même où l'ONAC-VG aurait pu recourir à la procédure adaptée, il ne pouvait se dispenser, comme il l'a fait, de toute publicité et mise en concurrence, dès lors que les marchés passés selon cette procédure sont soumis, quel que soit leur montant, aux principes fondamentaux de la commande publique que sont la liberté d'accès, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures.

3- Sur les règles de liquidation des dépenses

L'ONAC-VG avait rémunéré le prestataire tout au long de l'exécution de la prestation sans vérification du travail effectivement fait par les informaticiens censés travailler sur le site de l'établissement, sans recette officielle des prestations et sans disposer *in fine* de la documentation technique du logiciel.

---

<sup>26</sup> Cf. récemment, CDBF, 15 décembre 2017, *Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)*.

La Cour a ainsi constaté qu'il n'y avait eu aucune certification du service fait pour les marchés litigieux, en méconnaissance des règles applicables.

#### 4- Sur les responsabilités et les infractions

Pour les différents manquements relevés, la Cour a retenu, contre le directeur général de l'ONAC-VG, responsable à ce titre de la passation des marchés de l'établissement public, l'infraction prévue par l'article L. 313-4 du CJF.

En revanche, elle n'a pas suivi la décision de renvoi, en ne retenant pas l'infraction prévue par l'article L. 313-6 du CJF. Si la conclusion répétée de marchés publics avec une même société en l'absence de toute mise en concurrence et de publicité préalable peut être constitutive d'un avantage injustifié octroyé à cette société, la Cour a rappelé que l'infraction sanctionnée par l'article L. 313-6 du CJF suppose également l'existence d'un préjudice subi par la personne publique, qui n'était pas irréfutablement établi en l'espèce.

### **IV - Sur les circonstances de l'affaire**

La Cour a retenu comme circonstances atténuantes l'urgence et la pression de la tutelle pour régulariser la situation des anciens combattants, ainsi que le défaut d'alerte du contrôleur budgétaire et de l'agent comptable.

En revanche, elle a retenu comme circonstances aggravantes le caractère répété et particulièrement caractérisé des manquements aux règles de la commande publique.

### **V - Décision**

La CDBF a infligé une amende de 1 500 € à l'ancien directeur général de l'ONAC-VG.

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° 221-776 du 26 juillet 2018**  
**Association Marseille Provence 2013-Capitale**  
**européenne de la culture (MP2013)**

**I - Les infractions poursuivies**

- 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 l'association Marseille Provence 2013 ainsi que les deux directeurs généraux successifs de l'association.

La Cour, tout en relevant des irrégularités relatives aux conditions de passation de plusieurs marchés, a décidé cependant, compte tenu des circonstances de l'espèce, de ne pas sanctionner les personnes mises en cause. Pour l'un des griefs retenus, après avoir constaté la prescription des faits, elle a également prononcé la relaxe de l'une des personnes renvoyées.

Un point particulier mérite d'être souligné. La Cour a eu l'occasion de confirmer son interprétation extensive de la notion de « règle » au sens de l'article L. 313-4 du CJF.

Enfin, au cours de l'audience, le procureur général a décidé d'abandonner les poursuites au titre de l'article L. 313-6 du CJF, amenant la Cour à constater qu'elle n'était ainsi plus saisie sur ce motif.

### **III - Les faits et les infractions**

Les faits concernent l'acquisition par l'association de prestations de services auprès de quatre prestataires différents sans qu'aucune mesure de publicité ou de mise en concurrence n'ait été prise préalablement.

Dans le premier cas, la Cour a tout d'abord rappelé que la signature des contrats litigieux avec une société événementielle aurait dû être précédée de mesures de publicité et d'une procédure de mise en concurrence compte tenu des montants en cause. Cependant, après avoir constaté l'imbrication artistique et technique entre le projet ayant donné lieu à la signature du contrat de coproduction entre le théâtre équestre et l'association MP2013 et les deux contrats litigieux, elle a considéré que la société événementielle était l'unique opérateur en mesure de réaliser les prestations objet des contrats concernés, et que la responsabilité du président et du directeur général ne pouvait donc être retenue pour la signature des contrats litigieux.

Dans les trois autres cas, même si les dépenses réalisées se situaient en dessous du seuil prévu par le décret du 30 décembre 2005 imposant une procédure formalisée, la Cour a fait application du « Vade-mecum Achat » dont s'est doté l'association et qui prévoit un seuil de 50 000 € HT au-delà duquel une procédure adaptée de mise en concurrence, avec publicité préalable, est nécessaire. Ce document interne qui n'avait pas été formellement adopté par les instances de l'association n'en constituait pas moins une « règle » au sens de l'article L. 313-4 du CJF, qui s'impose en conséquence à ses dirigeants et à ses agents.

### **IV- Sur les circonstances de l'affaire**

La Cour a retenu comme circonstances atténuantes la complexité et les difficultés du projet porté par l'association MP2013, ainsi que les conditions satisfaisantes dans lesquelles l'association a mené à bien sa mission.

### **V - Décision**

La Cour a décidé de ne pas prononcer de sanction à l'encontre de deux des personnes renvoyées, compte tenu des circonstances. Elle a également prononcé la relaxe de la troisième personne.

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° 222-771 du 4 septembre 2018**  
**Agence de l'eau Seine-Normandie (AESN)**

**I - Les infractions poursuivies**

- 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 les deux directeurs généraux successifs de l'agence de l'eau Seine-Normandie (AESN) pour différentes irrégularités commises dans l'octroi de subventions et d'aides financières à deux sociétés et à une collectivité territoriale, en méconnaissance des règles prévues par le 9<sup>ème</sup> programme d'intervention de l'agence.

La Cour a sanctionné les deux anciens directeurs généraux sur deux des manquements relevés, la conversion d'une avance en subvention à la société Euro Disney et l'octroi d'un complément de subvention et d'une avance exceptionnelle à la commune de Roncey.

En revanche, sur un autre point, la Cour n'a pas suivi la décision de renvoi, en décidant de ne pas retenir d'infraction pour l'octroi d'une avance exceptionnelle à la société Euro Disney et pour des financements accordés à la société Renault SAS pour réaliser des travaux de dépollution de sols pollués.

### III - Les faits et les infractions

1- Sur l'octroi d'une avance exceptionnelle et sur les conditions de conversion des avances en subvention au bénéfice de la société Euro Disney

En complément de financements accordés à la société Euro Disney pour la construction de sa station de traitement des eaux usées, le conseil d'administration de l'agence avait approuvé le versement d'une avance complémentaire de 13,5 M€ sur dix ans à ladite société. La Cour a constaté que cette décision était conforme au programme d'intervention de l'agence qui prévoit l'octroi d'avances exceptionnelles dans certains cas, sans pour autant définir le champ d'application de cette disposition. Elle a considéré, à cet égard, que le débat d'orientation qui avait eu lieu au sein de la commission permanente des programmes et de la prospective, explicitant les conditions à réunir pour bénéficier d'une aide exceptionnelle, n'était qu'un avis sans effet juridique. La Cour en a déduit que les infractions prévues par les articles L. 313-4 et L. 313-6 du CJF n'étaient pas constituées.

Dans un second temps, le conseil d'administration de l'agence avait décidé la conversion en subvention de deux avances précédemment accordées d'un montant total de 17,8 M€. La Cour, après avoir relevé que le programme d'intervention limitait cette possibilité aux avances inférieures à 300 000 €, a retenu contre le directeur général alors en fonction, les infractions prévues par les articles L. 313-4 et L. 313-6 du CJF. Elle a notamment écarté le moyen en défense tiré de la conclusion d'une transaction entre l'État français et la société Euro Disney pour régler la question de la prise en charge des coûts d'installation et de mise en œuvre de la station d'épuration, qui prévoyait un engagement de l'État à hauteur d'au moins 35 % du financement des travaux, constatant que rien dans cet accord n'imposait à l'AESN d'assurer l'intégralité de ce financement.

2- Sur les financements accordés à la société Renault SAS pour réaliser des travaux de dépollution de sols

Le conseil d'administration de l'AESN avait accordé différentes aides financières à la société Renault pour des travaux de dépollution de sols pollués. Après avoir rappelé que le programme d'intervention de l'agence prévoyait, en matière d'aide à la dépollution industrielle, « *que les travaux faisant l'objet d'un arrêté préfectoral de mise en demeure dans le secteur industriel ne peuvent être éligibles aux aides de l'agence.* », la Cour, constatant qu'aucun arrêté n'avait été pris par le préfet à l'encontre de la société Renault, a considéré que le directeur général de l'agence avait

pu en déduire que rien ne s'opposait à l'octroi de ces aides et qu'il avait donc respecté le programme d'intervention, lequel ne contrevenait pas manifestement aux dispositions du code de l'environnement et au droit européen.

Ne suivant pas la décision de renvoi, elle a donc décidé de ne pas retenir d'infraction contre le directeur général de l'agence.

3- Sur l'octroi d'un complément de subvention et d'une avance exceptionnelle au bénéfice de la commune de Roncey

La commune de Roncey avait bénéficié de financements pour la construction de sa nouvelle station d'épuration dans le cadre d'un plan de financement qui prenait en compte le versement attendu d'indemnités que le constructeur de la précédente installation avait été condamné à lui verser. Devant la défaillance de ce débiteur, la commune s'était tournée vers l'agence pour obtenir des compléments de financements qui lui avaient été accordés, par décision du conseil d'administration, sous la forme d'un complément de subvention et d'une avance exceptionnelle.

La Cour, après avoir relevé que le programme d'intervention de l'AESN ne comprenait aucune disposition permettant à l'agence de financer des infrastructures achevées et mises en service, a retenu contre la directrice générale alors en fonction, les infractions prévues par les articles L. 313-4 et L. 313-6 du CJF.

#### **IV- Sur les circonstances de l'affaire**

Pour la première irrégularité constatée, la Cour a retenu comme circonstances atténuantes la validation de la décision de conversion d'avances par le conseil d'administration de l'agence et son approbation implicite par la tutelle.

Pour la seconde irrégularité, elle a tenu compte du caractère déséquilibré du plan de financement initial et de la volonté de la commune d'éviter une augmentation du coût de l'eau pour les usagers.

## V - Décision

La CDBF a infligé deux amendes de 2 000 € et 500 €, respectivement à chacun des deux directeurs généraux.

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° 223-786 du 12 octobre 2018**  
**École nationale de formation agronomique**  
**(ENFA)**

**I - Les infractions poursuivies**

- 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 trois directeurs successifs de l'École nationale de formation agronomique (ENFA), la secrétaire générale de l'école, la directrice générale de l'enseignement et de la recherche au ministère en charge de l'agriculture et un professeur de l'école pour différentes irrégularités liées à la construction d'une plateforme de recherche et à son financement, à la tenue des comptes, au suivi de conventions de recherche et au versement d'indemnités.

Sur le premier point, la Cour a sanctionné la directrice de l'école pour des manquements multiples et réitérés aux principes de bonne gestion et de préservation des intérêts patrimoniaux de l'ENFA, retenant contre elle la faute de gestion. Elle a également sanctionné la secrétaire générale pour avoir signé des actes d'engagement sans être habilitée pour ce faire et la directrice de l'école pour avoir contracté un emprunt et payé des intérêts financiers sur la base d'une autorisation donnée par un conseil d'administration dont la composition était irrégulière. Enfin, elle a retenu la responsabilité de la directrice générale de l'enseignement et de la recherche au ministère en charge de l'agriculture qui a approuvé la décision du conseil d'administration irrégulière.

Sur la tenue des comptes, la Cour a sanctionné deux directeurs successifs de l'ENFA pour ne pas avoir comptabilisé des amortissements, remettant en cause la sincérité des comptes.

Sur les conventions de recherche, la Cour a sanctionné deux directeurs successifs et un professeur de l'école pour un défaut de suivi desdites conventions, retenant contre eux la faute de gestion.

Sur le versement d'indemnités, le directeur de l'ENFA a été sanctionné pour avoir mis en œuvre un référentiel des équivalences horaires sans l'aval du conseil d'administration et avoir accordé à des enseignants-chercheurs des rémunérations auxquels ils n'avaient pas droit.

Un point particulier mérite d'être souligné : en ce qui concerne la faute de gestion retenue pour la construction de la plate-forme de recherche, la Cour a rappelé le principe selon lequel, lorsqu'une décision irrégulière a été prise en période prescrite et qu'elle a poursuivi ses effets sur la période non prescrite, cet ensemble d'opérations peut être examiné sans que soit méconnue la règle de prescription prévue par l'article L. 314-2 du CJF<sup>27</sup>.

Après avoir pris en compte des circonstances atténuantes et aggravantes, la Cour a sanctionné par une amende cinq des personnes renvoyées et a dispensé de peine la dernière.

### III - Les faits et les infractions

1- Sur la construction d'une plate-forme de recherche et son financement

a) Les conditions de réalisation de l'investissement

Le conseil d'administration de l'ENFA avait approuvé la construction d'installations de recherche consistant en un plateau de recherche et un ensemble de deux laboratoires sur la base d'un plan de financement en deux phases assorties de financements spécifiques, inscrits dans le contrat de plan État-région (CPER) pour la phase 1 et hors CPER pour la phase 2. La directrice de l'école, sans avoir obtenu l'autorisation du conseil d'administration, avait décidé de regrouper les deux phases de travaux alors même que les financements n'avaient pas encore été accordés pour la deuxième phase et que la situation financière de l'école ne permettait pas de couvrir le besoin de financement. De plus, faute d'une analyse préalable des besoins suffisamment précise, le projet de plate-forme s'était avéré surdimensionné, les installations étant sous-utilisées.

---

<sup>27</sup> Cf. CDBF, 28 octobre 2005, *Ministère de la Défense, direction des constructions navales, contrat de vente de sous-marins Agosta au PAKISTAN* et plus récemment CDBF, 16 novembre 2012, *ANPE*.

Pour faire face aux engagements pris pour la construction de la plate-forme de recherche, et compte tenu de la situation financière générale de l'école, l'ENFA avait été dans l'obligation de souscrire un emprunt de 1,3 M€. La Cour, considérant que l'ensemble de ces faits constituaient des manquements multiples et réitérés aux principes de bonne gestion et de préservation des intérêts patrimoniaux de l'ENFA, a sanctionné ces fautes de gestion sur la base de l'article L. 313-4 du CJF, alors même que la décision de regrouper les deux phases avait été prise en période prescrite.

#### b) La signature de différents actes

La secrétaire générale de l'ENFA avait signé un avenant au marché de maîtrise d'œuvre ainsi que 14 actes d'engagement du marché de travaux, alors que la délégation accordée par le conseil d'administration ne portait pas sur la signature de ce type de marchés. Après avoir constaté la prescription pour la signature de l'avenant, la Cour a sanctionné les irrégularités tenant à la signature des actes d'engagement sur la base des articles L. 313-3 et L. 313-4 du CJF.

#### c) La souscription d'un emprunt

Sur la base d'un pré-rapport d'audit commandé par l'administration centrale sur la situation financière de l'école, le conseil d'administration de l'ENFA avait décidé de souscrire un emprunt de 1,3 M€ pour contribuer au financement de la plate-forme de recherche. Si la Cour relève que la décision a été prise dans des délais très rapides ne permettant pas aux services de l'État et à la tutelle d'analyser dans des conditions satisfaisantes le besoin et les conditions contractuelles de l'emprunt souscrit, elle considère que le montant retenu, supérieur de 200 000 € à celui recommandé par l'audit, correspondait à l'existence d'un risque avéré de défaillance d'un titulaire du marché et qu'il n'était donc pas exagéré.

En revanche, s'appuyant sur une décision du tribunal administratif de Toulouse qui avait jugé que les décisions prises par le conseil d'administration (dont la décision de souscrire l'emprunt) étaient irrégulières au motif que le conseil ne s'était pas réuni dans sa composition issue des dernières élections, la Cour a retenu contre la directrice de l'ENFA, responsable de la convocation du conseil d'administration qui s'est prononcé sur l'emprunt, l'infraction prévue par l'article L. 313-4 du CJF. Elle a également retenu cette infraction contre la directrice générale de l'enseignement et de la recherche au ministère en charge de l'agriculture, qui en qualité d'autorité de tutelle, a approuvé la délibération du conseil alors qu'elle ne pouvait ignorer sa composition irrégulière.

## 2 - Sur la présentation et l'approbation d'états financiers non sincères

Après avoir constaté qu'aucun amortissement n'avait été comptabilisé au titre de la plate-forme de recherche, en 2012 et 2013, la Cour a sanctionné cette irrégularité sur la base de l'article L. 313-4 du CJF.

## 3 - Sur la gestion des conventions de recherche

L'ENFA avait signé, en 2010, une convention de recherche avec une société belge qui prévoyait le financement par la société de travaux de recherche à hauteur de 347 564 € sur trois ans. Compte tenu des difficultés financières rencontrées par la société et de son incapacité à respecter l'échéancier initial, sa dette avait été rééchelonnée par deux avenants à la convention initiale. Dans le même temps, aucun suivi précis des paiements et de l'émission des titres de recettes n'avait été effectué par l'établissement. En 2014, la société avait fait l'objet d'une procédure de réorganisation judiciaire par accord collectif auprès du tribunal de Liège. En dépit de cette situation préoccupante, l'école avait renouvelé le contrat de travail de l'ingénieur de recherche affecté à ce projet. Fin 2015, le montant des impayés s'élevait à 130 000 €. La Cour a donc jugé que l'absence de suivi de conventions de recherche à risque, compte tenu du défaut prévisible du co-contractant, engageant l'ENFA dans des dépenses sans garantie de paiement, ainsi que l'absence de suivi et potentiellement de refacturation des dépenses occasionnées par ces conventions de recherche, constituaient des fautes de gestion au sens de l'article L. 313-4 du CJF. Elle a sanctionné les directeurs successifs de l'école, ainsi que le professeur en charge du projet de recherche qui était chargé, en vertu de la convention de 2010, de superviser les travaux et notamment de veiller à la réalisation du programme de recherche dans la limite des dépenses admises pour ce faire.

## 4 - Sur le paiement d'heures complémentaires

Après avoir constaté que l'ENFA avait payé, en 2013 et 2014, des heures complémentaires à des enseignants-chercheurs qui, au regard des textes, ne pouvaient en bénéficier, sur la base d'un référentiel d'équivalences horaires qui n'avait pas été régulièrement approuvé par le conseil d'administration, la Cour a sanctionné cette irrégularité sur la base de l'article L. 313-4 du CJF.

#### **IV - Sur les circonstances de l'affaire**

La Cour a accordé des circonstances atténuantes à deux directeurs de l'ENFA qui ont pris des mesures pour redresser la situation administrative et financière dégradée de l'école.

Elle a, en revanche, retenu des circonstances aggravantes de responsabilité à l'encontre du professeur de l'école qui n'avait pas prévenu sa direction qu'il détenait des parts sociales dans la société signataire des conventions de recherche.

#### **V - Les sanctions**

Les directeurs successifs de l'ENFA ont été condamnés respectivement à une amende de 2 500 €, 1 000 € et 800 €. La Cour a infligé une amende de 2 000 € au professeur de l'école et de 1 000 € à la secrétaire générale. Enfin, elle a décidé de ne pas sanctionner la directrice générale de l'enseignement et de la recherche au ministère en charge de l'agriculture.

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*.

Un pourvoi en cassation a été formé contre cet arrêt par trois des personnes jugées. Ce pourvoi est en cours à la date de rédaction du présent rapport.



**Arrêt n° 224-800 du 29 novembre 2018**  
**Ordre national des chirurgiens-dentistes**  
**(ONCD)**

**I - Les infractions poursuivies**

- 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 - Les faits et les infractions**

Le ministère public avait renvoyé devant la Cour deux présidents successifs de l'Ordre national des chirurgiens-dentistes (ONCD) pour des irrégularités liées à la prise en charge de dépenses étrangères aux missions légales et réglementaires de l'ONCD.

La Cour a retenu la responsabilité des deux présidents successifs de l'ONCD pour avoir pris l'initiative et avoir financé une campagne de communication destinée à défendre la profession mais qui portait pour partie sur des questions relatives à la tarification des soins et à leur remboursement. La Cour a considéré que ces messages, comprenant des revendications précises relatives aux intérêts matériels des chirurgiens-dentistes, n'entraient pas dans les missions que la loi avait confiées à l'Ordre. Elle a estimé qu'il en était *a fortiori* de même des actions de communication d'influence menées dans le cadre de ladite campagne. Enfin, la Cour a également relevé qu'en prenant en charge le financement de la campagne alors que les syndicats professionnels qui s'y étaient associés n'y contribuaient pas financièrement, l'ONCD s'était en outre substitué auxdites organisations.

**III - Les contestations préliminaires**

À l'issue de la phase d'instruction de l'affaire, le ministère public avait demandé un complément d'instruction au président de la Cour en application de l'article L. 314-6 du CJF. Un nouveau rapporteur avait alors été désigné.

Les personnes renvoyées soutenaient que l'article R. 314-4 du CJF, pris en application de l'article L. 314-6 précité, méconnaissait les principes de séparation des fonctions de poursuite et d'instruction, de l'égalité des droits des parties et d'impartialité. En conséquence, ils contestaient la légalité du texte réglementaire par voie d'exception et ils demandaient à la Cour d'écarter les actes pris en application de l'article R. 314-4 du CJF.

La Cour a tout d'abord rappelé que, dans le cadre d'une instruction complémentaire, le président de la Cour a la liberté du choix du rapporteur et qu'il peut désigner le même rapporteur pour effectuer l'instruction complémentaire. Par ailleurs, cette instruction est soumise aux mêmes dispositions du CJF que la première instruction et elle est donc menée à charge et à décharge. Enfin, le rapporteur désigné pour mener l'instruction complémentaire n'est en aucun cas lié dans son appréciation par la motivation du ministère public.

La Cour a ensuite observé qu'en l'espèce, la conduite de la procédure précédant la saisine de la CDBF, la demande d'un complément d'instruction par le ministère public et la désignation d'un rapporteur par le président de la Cour, n'étaient pas de nature à affecter la régularité de l'instruction. Elle a donc écarté ce moyen.

#### **IV - Sur les circonstances de l'affaire**

La Cour a accordé des circonstances atténuantes au premier président de l'ONCD compte tenu du caractère collectif de la décision ayant approuvé la campagne de communication. Elle a, en revanche, retenu des circonstances aggravantes de responsabilité à son encontre, tenant à l'opposition au projet qu'avait explicitement manifestée, lors de la séance ayant approuvé la campagne de communication, le conseiller d'État qui fait partie *es qualités* du conseil national de l'Ordre.

La Cour a également accordé des circonstances atténuantes au second président de l'ONCD qui n'avait pas signé de nouveaux contrats engageant l'Ordre dans des dépenses étrangères à ses missions.

## V - Les sanctions

Le premier président de l'Ordre a été condamné à une amende de 1 800 €.

La Cour a décidé de ne pas sanctionner pécuniairement le second président de l'Ordre.

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° 225-790 du 13 décembre 2018**  
**Chambre départementale d'agriculture de**  
**Tarn-et-Garonne**

**I - Les infractions poursuivies**

- 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 deux présidents successifs de la chambre départementale d'agriculture de Tarn-et-Garonne pour des irrégularités liées au versement, par la chambre départementale, de subventions à des organisations syndicales<sup>28</sup>.

La Cour a sanctionné les deux présidents, au titre de l'article L. 313-4 du CJF, pour avoir versé des subventions sans disposer des documents exigés par les textes réglementaires permettant de justifier de l'utilisation des sommes reçues. Considérant que ces subventions avaient, en outre, contribué au fonctionnement desdites organisations, elle a retenu contre eux l'infraction prévue par l'article L. 313-6 du CJF.

Après avoir pris en compte des circonstances aggravantes, la Cour a fixé à 3 000 € l'amende infligée à chacun des deux présidents de la chambre départementale d'agriculture.

Un point particulier mérite d'être souligné : dans cette affaire, et comme la décision de renvoi l'y invitait, la Cour a appliqué les articles L. 313-4 et L. 313-6 du CJF à des faits distincts, alors que le plus souvent la qualification au titre du L 313-6 s'ajoute à celle au titre du L 313-4, même si rien dans les textes ne l'y oblige.

---

<sup>28</sup> Sur le même sujet, Cf. CDBF, 22 décembre 2010, *Chambre régionale d'agriculture de la région Midi-Pyrénées (CRAMP)*.

### III - Les faits et les infractions

#### 1- Sur le versement de subventions par la chambre départementale

Entre 2011 et 2014, la chambre départementale d'agriculture de Tarn-et-Garonne avait, dans chacun de ses budgets, attribué des subventions à la Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles de Tarn-et-Garonne (FDSEA 82) et au Centre départemental des jeunes agriculteurs (CDJA). Si, comme le prévoient les textes, les versements effectués avaient été précédés de la signature de conventions annuelles avec les deux syndicats, en revanche, ces versements n'avaient donné lieu à aucune transmission par les bénéficiaires des comptes rendus accompagnés des pièces justificatives exigés par la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations et son décret d'application.

La Cour, considérant que ces faits constituaient des manquements aux règles d'exécution des dépenses, a sanctionné cette irrégularité sur la base de l'article L. 313-4 du CJF.

#### 2- Sur l'objet des subventions versées

Une partie des subventions versées aux deux syndicats par la chambre départementale d'agriculture avait contribué au soutien et au financement du fonctionnement de ces organisations syndicales locales, et non au financement d'actions d'intérêt général agricole déterminées.

Après avoir rappelé qu'en application du principe de spécialité qui s'applique aux établissements publics, une chambre d'agriculture ne peut intervenir directement au profit d'organismes tiers qu'en vue de concourir à des actions d'intérêt général agricole et qu'un financement public des organisations syndicales d'exploitants agricoles a été institué par la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 portant loi de finances pour 2002, la Cour a jugé que le versement de subventions pour soutenir des organisations syndicales était constitutif d'un avantage injustifié au sens de l'article L. 313-6 du CJF, octroyé à la FDSEA 82 et au CDJA et entraînant un préjudice financier pour la chambre départementale d'agriculture. Elle a sanctionné, sur ce fondement, les deux présidents successifs de la chambre départementale.

#### **IV - Sur les circonstances de l'affaire**

La Cour a retenu diverses circonstances aggravantes de responsabilité à l'encontre des deux présidents auxquels le préfet avait rappelé à plusieurs reprises les règles concernant les subventions aux organisations syndicales agricoles et qui, en leur qualité de membre de la chambre régionale d'agriculture, ne pouvaient ignorer l'arrêt rendu dans un cas similaire par la CDBF, le 22 décembre 2010, concernant la chambre régionale d'agriculture de la région Midi-Pyrénées.

#### **V - Les sanctions**

Les deux présidents de la chambre départementale d'agriculture de Tarn-et-Garonne ont été condamnés à une amende de 3 000 € chacun.

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° 226-791 du 13 décembre 2018**  
**Chambre départementale d'agriculture**  
**du Puy-de-Dôme**

**I - Les infractions poursuivies**

- 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 départementale d'agriculture du Puy-de-Dôme pour des irrégularités liées au versement, par la chambre départementale, de subventions à une organisation syndicale via une association locale<sup>29</sup>.

La Cour a sanctionné le président, au titre de l'article L. 313-4 du CJF, pour avoir versé des subventions à l'association sans disposer des documents exigés par les textes réglementaires. Considérant que ces subventions avaient, en outre, contribué indirectement au fonctionnement d'une organisation syndicale, elle a retenu contre lui l'infraction prévue par l'article L. 313-6 du CJF.

Après avoir analysé les circonstances, la Cour a sanctionné par une amende de 4 000 € le président de la chambre départementale d'agriculture.

Deux points particuliers méritent d'être soulignés. Dans cette affaire, et comme la décision de renvoi l'y invitait, la Cour a appliqué les articles L. 313-4 et L. 313-6 du CJF à des faits distincts, alors que le plus souvent la qualification au titre du L 313-6 s'ajoute à celle au titre du

---

<sup>29</sup> Sur le même sujet, Cf. CDBF, 22 décembre 2010, *Chambre régionale d'agriculture de la région Midi-Pyrénées (CRAMP)*.

L 313-4, même si rien dans les textes ne l'y oblige. Par ailleurs, elle a innové en qualifiant une cotisation versée à une association de subvention pour en tirer toutes les conséquences au regard des textes applicables, ne s'arrêtant pas ensuite au montage mis en place entre l'autorité publique octroyant la subvention et le bénéficiaire final de celle-ci.

### **III - Les faits et les infractions**

1- Sur le versement de contributions à une association locale par la chambre départementale

Entre 2011 et 2013, la chambre départementale d'agriculture du Puy-de-Dôme avait, chaque année, versé une contribution annuelle à l'association Auvergne Agricole, structure locale dont elle était adhérente, pour un montant cumulé de plus de 300 000 €.

Alors que la défense arguait du fait que ces contributions devaient être qualifiées de cotisations, la Cour a considéré, compte tenu de la modulation importante des cotisations des membres de l'association, de leur montant substantiel, de la part qu'elles représentaient dans les ressources de l'association, et du fait qu'elles n'étaient pas obligatoires, qu'il fallait qualifier ces contributions de subventions au sens et pour l'application des dispositions de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, qui ont pour objet d'assurer la transparence des contributions de toute nature apportées à titre facultatif, et hors du cadre de la commande publique, par des autorités administratives à des organismes de droit privé.

Tirant alors les conséquences de cette qualification, la Cour a constaté que lesdites contributions n'avaient fait l'objet d'aucune convention entre la chambre départementale et l'association et qu'aucune pièce justificative n'avait été transmise permettant de justifier de l'utilisation des fonds reçus, en contravention avec les dispositions prévues par la loi du 12 avril 2000.

La Cour, considérant que ces faits constituaient des manquements aux règles d'exécution des dépenses, a sanctionné cette irrégularité sur la base de l'article L. 313-4 du CJF.

## 2- Sur l'objet des contributions versées à l'association

Entre 2011 et 2013, l'association Auvergne Agricole avait versé des subventions à l'Union départementale des syndicats d'exploitants agricoles, pour un montant cumulé de plus de 270 000 € sur la période. Considérant que ces montants, complétés par des aides en nature, représentaient, annuellement, un peu plus du tiers des charges d'exploitation de l'association, la Cour en a déduit que l'objet principal de l'association était de soutenir cette union syndicale. Compte tenu du fait que les contributions versées par la chambre départementale d'agriculture représentaient une part substantielle des ressources de l'association, la Cour a alors considéré que les subventions versées par la chambre départementale avaient servi en grande partie à financer indirectement le syndicat local.

Une fois posé ce raisonnement, la Cour a fait application de sa jurisprudence antérieure sur les chambres départementales d'agriculture. Après avoir rappelé qu'en application du principe de spécialité qui s'applique aux établissements publics, une chambre d'agriculture ne peut intervenir directement au profit d'organismes tiers qu'en vue de concourir à des actions d'intérêt général agricole et qu'un financement public des organisations syndicales d'exploitants agricoles a été institué par la loi n° 2001-1275 du 28 décembre 2001 portant loi de finances pour 2002, la Cour a jugé que le versement de subventions pour soutenir une organisation syndicale était constitutif d'un avantage injustifié au sens de l'article L. 313-6 du CJF, octroyé à l'Union départementale des syndicats d'exploitants agricoles et entraînant un préjudice financier pour la chambre départementale d'agriculture.

Elle a sanctionné, sur ces deux fondements, le président de la chambre départementale.

## **IV - Sur les circonstances de l'affaire**

La Cour a analysé les diverses circonstances de l'affaire pour en déduire qu'il n'y avait lieu de retenir ni circonstances aggravantes, ni circonstances atténuantes.

## **V - Les sanctions**

Le président de la chambre départementale d'agriculture du Puy-de-Dôme a été condamné à une amende de 4 000 €.

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*.

# Décisions de classement du procureur général et exécution des décisions de justice

## I - Décisions de classement du procureur général

Les décisions de classement du procureur général 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* ») ;

- 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* »).

En 2018, cinq décisions de classement ont été prises : une avant saisine de la Cour, quatre après instruction. Comparativement en 2017, il avait été procédé à des décisions de classement sur douze affaires.

L'affaire classée avant saisine de la Cour concernait un déféré dont les irrégularités apparaissaient insuffisamment établies.

Les quatre affaires classées après instruction l'ont été pour différents motifs : ouverture d'une information judiciaire conduisant *in fine* à viser les mêmes faits et personnes, infractions insuffisamment caractérisées, dilution des responsabilités, etc.

En outre, il a été décidé de demander un complément d'instruction dans une affaire.

## **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 2018, le procureur général a été saisi de 30 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, 19 affaires dont le procureur général avait été saisi avant 2018 restaient pendantes, portant le stock des affaires en cours à 49.

Aucune affaire n'a donné lieu à une saisine de la CDBF en 2018. De nombreux courriers de mise en demeure ont été adressés en vue d'obtenir l'exécution des décisions de justice concernées. 44 dossiers sont devenus sans objet, le litige ayant été réglé. 5 affaires restent donc en cours fin 2018.

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

Aucune décision du Conseil d'État n'est intervenue en 2018. Un pourvoi en cassation est en cours fin 2018.



## **Activité internationale**

L'année 2018 aura été marquée par l'organisation de deux présentations de la CDBF au bénéfice d'un public étranger.

Du 13 au 14 septembre 2018, la Cour des comptes a accueilli le Contrôleur général de la République d'Équateur accompagné de deux de ses collaborateurs. L'objectif de cette visite était de leur faire découvrir le fonctionnement des Cours des comptes européennes tant sur le plan de leurs compétences juridictionnelles que sur celui des autres missions qui leur sont constitutionnellement confiées. À ce titre, une présentation de la CDBF, de ses missions et de son fonctionnement leur a été faite.

Par ailleurs, dans le cadre d'un stage réalisé du 5 au 9 novembre 2018 à l'invitation de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, une présentation de la CDBF a été faite au président de la chambre de discipline budgétaire et financière de la Cour des comptes de Guinée.

Par ailleurs, vingt-et-un membres d'ISC étrangères ont participé aux sessions d'accueil des nouveaux arrivants organisées par la Cour des comptes, au cours desquelles la CDBF est présentée.



## Conclusion

L'année 2018 de la CDBF a été marquée par une forte activité juridictionnelle, la Cour ayant tenu douze audiences et prononcé neuf arrêts. Il s'agit là de la conséquence de l'augmentation continue de son activité depuis plusieurs années, augmentation particulièrement marquée ces trois dernières années. Le stock des affaires en cours (du déferé au jugement) s'établit à 53 dossiers, chiffre stable sur trois ans. Par ailleurs, les délais de traitement des affaires s'améliorent légèrement et sont inférieurs aux objectifs de performance que la Cour s'est fixés. Pour positifs que soient ces résultats, cette question des délais demeure centrale au regard du principe du délai raisonnable et les efforts devront être poursuivis.

Sur le fond, les arrêts rendus en 2018 témoignent de la diversité des organismes relevant de la compétence de la CDBF et de la nature des irrégularités relevées. Ainsi, les arrêts ont concerné cinq établissements publics, une société d'économie mixte, une association et deux chambres consulaires. Sur la nature des infractions, on relèvera notamment que trois affaires ont porté sur le non-respect des règles de la commande publique, deux sur les conditions d'octroi de subventions à des tiers et trois sur des dépenses non conformes aux missions légales des organismes.

Le début de l'année 2018 avait été marqué par le discours prononcé par le Président de la République lors de l'audience solennelle de rentrée de la Cour des comptes, dans lequel le chef de l'État avait abordé la question de la responsabilité des gestionnaires publics et de sa nécessaire évolution. Cette question importante, qui a déjà fait l'objet ces dernières années de diverses propositions du président de la CDBF, dépasse le seul cadre de la juridiction et s'inscrit plus globalement dans la démarche de transformation de l'État. Il faut souhaiter que l'année 2019 voit ce dossier connaître des avancées significatives pour répondre aux attentes croissantes de nos concitoyens.

\*

\*\*

Le présent rapport a été délibéré à la Cour des comptes le dix-huit janvier deux mil dix-neuf.

Ont délibéré : M. Migaud, 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 ; MM. Bouchez et Boulouis, conseillers 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. Quencez, conseiller d'État, Mme Pittet et M. Miller, conseillers maîtres, membres suppléants.

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

M. Savy, 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 18 janvier 2019.

Didier MIGAUD