

COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE  
ET FINANCIÈRE

RAPPORT  
AU PRÉSIDENT  
DE LA RÉPUBLIQUE  
2023



# Sommaire

<b>Introduction</b> .....	7
<b>Présentation de la Cour de discipline budgétaire et financière</b> .....	9
<b>Activité et performance de la Cour en 2022</b> .....	15
I - L'activité de la Cour .....	15
A - Les indicateurs de volume .....	15
B - Les délais de traitement des affaires.....	18
II - Les moyens en personnel de la Cour .....	21
III - Appréciation de la performance annuelle de la Cour .....	22
A - Rappel des objectifs et des indicateurs de performance .....	22
B - Appréciation de la performance de la CDBF en 2022.....	23
<b>Décisions de classement du Procureur général et inexécution des décisions de justice</b> .....	27
I - Décisions de classement du Procureur général .....	27
II - Inexécution, par des personnes morales de droit public ou des organismes en charge d'un service public, de jugements avec incidence financière .....	29
<b>La jurisprudence de la Cour de discipline budgétaire et financière en 2022</b> .....	31
<b>Arrêt n° 255-827 du 10 janvier 2022 Établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) Saint-Luc de Castelnaud-Montratier et Sainte-Marie à Montcuq</b> .....	33
I - Les infractions présumées.....	33
II - Résumé.....	33
III - Les faits et les infractions.....	34
IV - Les circonstances de l'affaire .....	37
V - Les sanctions .....	38
<b>Arrêt n° 256-853 du 14 mars 2022 Chambre de commerce et d'industrie (CCI) Seine Estuaire</b> .....	39
I - Les infractions présumées.....	39
II - Résumé.....	39
III - Les circonstances de l'affaire.....	40
IV - Les sanctions.....	40

<b>Arrêt n° 257-835 du 6 mai 2022 21<sup>ème</sup> conférence des parties à la convention des Nations unies sur les changements climatiques en 2015 à Paris (COP 21).....</b>	<b>41</b>
I - Les infractions poursuivies .....	41
II - Résumé.....	41
III - Les faits et les infractions.....	42
IV - L'imputabilité des infractions .....	47
V - Les circonstances de l'affaire.....	49
VI - Les sanctions.....	50
<b>Arrêt n° 258-849 du 20 juin 2022 Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP).....</b>	<b>51</b>
I - Les infractions poursuivies .....	51
II - Résumé.....	51
III - Les faits et les infractions.....	52
IV - Sur les circonstances de l'affaire .....	54
V - Les sanctions .....	55
<b>Arrêt n° 259-816 du 5 juillet 2022 Société publique locale de Mayotte (SPL 976).....</b>	<b>57</b>
I - Les infractions présumées.....	57
II - Résumé.....	57
III - Les sanctions .....	59
<b>Arrêt n° 260-802 II du 27 juillet 2022 Institut national de la propriété industrielle (INPI) - 2<sup>ème</sup> arrêt .....</b>	<b>61</b>
I - Les infractions présumées.....	61
II - Résumé.....	61
III - Les faits et les infractions.....	63
IV - Les responsabilités et l'amende .....	65
<b>Arrêt n° 261-864 du 6 octobre 2022 Chambre de commerce et d'industrie territoriale (CCIT) du Cantal.....</b>	<b>67</b>
I - Les infractions présumées.....	67
II - Résumé.....	67
III - Les circonstances de l'affaire.....	68
IV - Les sanctions.....	68
<b>Arrêt n° 262-847 du 7 novembre 2022 Fédération française d'athlétisme (FFA) .....</b>	<b>69</b>
I - Les infractions présumées.....	69
II - Résumé.....	69
III - La compétence de la Cour .....	70
IV - Les faits et les infractions .....	70
V - Les circonstances de l'affaire.....	73
VI - Les sanctions.....	74

---

<b>Arrêt n° 263-796 du 23 novembre 2022 Établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD).....</b>	<b>75</b>
I - Les infractions présumées.....	75
II - Résumé.....	75
III - Les faits et les infractions.....	76
IV - Les sanctions.....	79
<b>Arrêt n° 264-865 du 24 novembre 2022 Régie régionale des transports des Landes (RRTL) - Question prioritaire de constitutionnalité (QPC) .....</b>	<b>81</b>
<b>Décisions du Conseil d'État, juge de cassation des arrêts de la CDBF .....</b>	<b>83</b>
<b>Activité internationale.....</b>	<b>85</b>
<b>Conclusion.....</b>	<b>87</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.

L'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2023 de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics a pour conséquence la disparition de la CDBF au 31 décembre 2022. Le présent rapport est donc le dernier adopté par la Cour de discipline budgétaire et financière.

Comme chaque année, il présente un certain nombre de données et indicateurs qui permettent de mesurer l'activité de la CDBF. 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.

Alors que l'année 2022 est une année de transition, elle s'inscrit en progression par rapport aux exercices précédents, marqués par la crise sanitaire.

Le nombre des déférés s'établit ainsi à 16 ce qui montre la volonté des juridictions financières, à l'origine de plus de 90 % des transmissions, de ne pas suspendre leur activité contentieuse, dans l'attente de la mise en œuvre effective de la réforme du régime de responsabilité.

Quant au nombre d'arrêts rendus par la CDBF, il est de 10 en 2022 ce qui place cette année comme l'année la plus productive dans l'histoire de la Cour après 2019 (12).

Ainsi, au 1<sup>er</sup> janvier 2023, la CDBF a transféré 38 affaires à la chambre du contentieux de la Cour des comptes qui, ajoutées à celles en provenance de la Cour des comptes, permettront d'assurer à la nouvelle chambre un certain niveau d'activité pour sa première année d'existence.



# **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 autres gestionnaires inclus dans le champ de ses justiciables (article L. 312-1 du CJF). En raison de ses spécificités, le Conseil constitutionnel a estimé qu'elle constitue, à elle seule, un ordre de juridiction au sens de l'article 34 de la Constitution ( Décision n° 2005-198 L du 3 mars 2005).

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 territoriales) 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, 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>.

---

<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.

<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 ; CDBF, 30 septembre 2021, *Commune de Saint-Denis de la Réunion*.

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

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.

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 264 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.

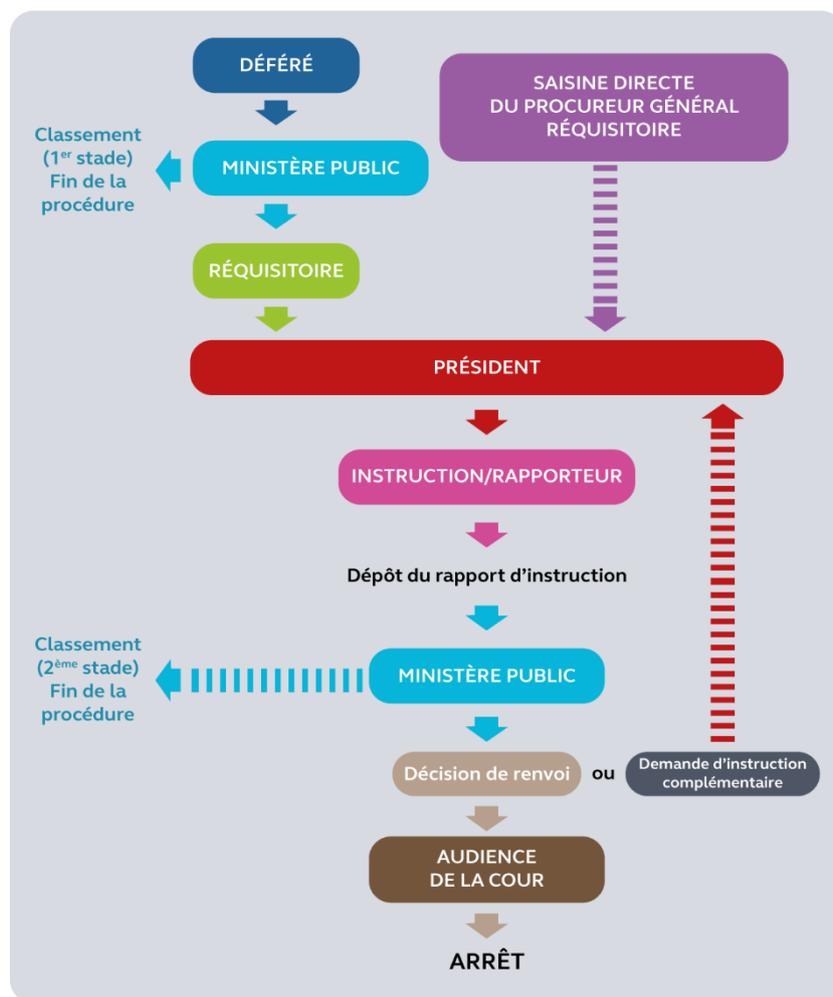
---

<sup>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.

<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 2022

### I - L'activité de la Cour

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

Dans ses rapports précédents, la Cour avait fait le choix de présenter ses indicateurs d'activité en excluant 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. Afin de ne pas remettre en cause la comparaison des données sur plusieurs exercices, ce choix méthodologique n'est pas remis en cause dans le rapport même si, en 2022, le volume d'activité des affaires relatives à l'inexécution des décisions de justice a considérablement augmenté.

#### A - Les indicateurs de volume

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

---

<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.

**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)**

	Déférés enregistrés dans l'année	Classements au 1 <sup>er</sup> stade Art. L. 314-1-1 <sup>(1)</sup>	Classements au 2 <sup>ème</sup> stade Art. L. 314-6 <sup>(2)</sup>	Classements au 3 <sup>ème</sup> stade <sup>(3)</sup>	Saisines directes du procureur général	Autres saisines (révision, renvoi après cassation)	Arrêts rendus	Affaires en stock au 31 décembre
2013	11	2	1	1	0	0	4	34
2014	22	3	4	1	0	0	5	43
2015	20	7	4	1	2	0	8	45
2016	16 <sup>(4)</sup>	5	3	0	2	0	8	50
2017	20	5	7	0	0	0	5	52 <sup>(4)</sup>
2018	15	1	4		0	0	9	53
2019	14	11	3		1	0	12	42
2020	9	3	9		1	1	7	32 <sup>(5)</sup>
2021	9	4	6		0	1	9	23
2022	16	4	3		1	0	10	24
Depuis 1948	698						264 <sup>(6)</sup>	

Source : CDBF

(1) Article L. 314-3 avant la réforme du CJF entrée en vigueur le 1/05/2017.

(2) Article L. 314-4 avant la réforme du CJF entrée en vigueur le 1/05/2017.

(3) Classements après avis des ministres, supprimé par la réforme du CJF entrée en vigueur le 1/05/2017.

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

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

(6) Dont deux arrêts concernant des affaires relatives à l'inexécution d'une décision de justice et cinq arrêts relatifs à des QPC, un en 2014, trois en 2016, un en 2022.

**Le nombre d'arrêts** notifiés s'établit à dix en 2022 soit un de plus qu'en 2021. La moyenne glissante sur 10 ans des arrêts rendus, qui est passée de 4,8 en 2013 à 7,7 en 2022, est en progression de 60 %. Sur ces dix arrêts, la Cour a rendu une décision sur renvoi après cassation et elle a été amenée à se prononcer sur une question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

**Le nombre de déférés transmis** s'élève à 16 en 2022 soit sept de plus qu'en 2021. Il est légèrement supérieur à la moyenne annuelle des déférés de la période 2013 à 2022 (15,2). Sur dix ans, la moyenne glissante est passée de 11,7 en 2013 à 15,2 en 2022, soit une progression de 30 %.

Les 16 déférés enregistrés en 2022 proviennent pour 14 d'entre eux des juridictions financières, soit neuf des chambres régionales des comptes et cinq des chambres de la Cour des comptes, auxquels s'ajoutent un déféré ministériel et un déféré transmis par le procureur de la République. Enfin, il y a eu une saisine à l'initiative du Procureur général.

Sur une période de dix ans, 94 % 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 2022 s'établit à un niveau soutenu (13), dans la moyenne constatée ces dix dernières années (13,4). Il s'explique notamment par le nombre de réquisitoires supplétifs pris par le ministère public afin d'anticiper la mise en œuvre du nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics.

L'année 2022 est également marquée par une diminution des **travaux liés à l'instruction, avec 8 rapports déposés contre 12 en 2021**. Sur 10 ans, la moyenne glissante des rapports déposés par an est passée de 7,7 en 2013 à 12,5 en 2022 soit une progression de 62,3 %.

Le nombre d'auditions de personnes mises en cause et de témoins entendus a toutefois augmenté : 37 en 2022, dans 13 affaires (24 en 2021 sur 10 affaires), à comparer à 55 en moyenne ces dix dernières années, dans 14 affaires en moyenne. Sur dix ans, la moyenne glissante des auditions réalisées par an est passée de 33,3 en 2013 à 55 en 2022 soit une progression de 65 %.

Les classements peuvent intervenir au début de la procédure, après l'enregistrement du déferé, ou bien après le dépôt du rapport d'instruction. **Le nombre de classements**<sup>8</sup> a été de 7 en 2022 (10 en 2021, 12 en 2020 et 14 en 2019). Le taux de classement s'est établi, pour l'année, à 25 % pour le premier stade<sup>9</sup>, niveau inférieur à la moyenne observée sur les dix dernières années (30 %)<sup>10</sup>. Il a été de 23,1 % au second stade<sup>11</sup>, ce qui s'explique, compte tenu du mode de calcul basé sur le flux annuel, par le nombre de réquisitoires supplétifs.

Six décisions de renvoi ont été prises par le Procureur général en 2022 (huit en 2021, sept en 2020, huit en 2019), nombre se situant légèrement en dessous de la moyenne constatée ces dix dernières années (7,3).

---

<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> Les décisions de classement rendues en 2022 sont rapportées aux déférés de l'année alors qu'elles concernent pour partie des affaires transmises antérieurement au Parquet général, notamment lorsque le juge pénal a également été saisi des mêmes faits.

<sup>11</sup> Calculé ainsi : nombre de classements divisé par le nombre de réquisitoires.

## B - Les délais de traitement des affaires

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

L’irruption des QPC dans les procédures peut parfois être un facteur significatif d’allongement des délais de traitement des affaires.

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

Les délais présentés ici sont ceux compris entre la date de l’enregistrement du déféré au ministère public près la CDBF (ou de la signature du réquisitoire introductif 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.

Sur les huit arrêts de 2022 (hors arrêt sur renvoi après cassation et arrêt sur QPC), trois ont été rendus en moins de trois ans, trois entre trois et cinq ans et deux 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
2013	50%	24	50 %	52		
2014	25 %	33	50 %	51	25 %	61
2015	38 %	31	62 %	39		
2016	60 %	30	40 %	44		
2017	60 %	29	40 %	50		
2018	67 %	29	33 %	41		
2019	34 %	27	58 %	45	8 %	74
2020	14 %	31	86 %	43		
2021	50 %	23	37,5 %	39	12,5 %	73
2022	37,5 %	28	37,5 %	44	25 %	67

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>12</sup>, en chiffres absolus [en moyenne, en mois] et en pourcentage<sup>13</sup> ; délai compris entre l'enregistrement du déféré au ministère public près la Cour<sup>14</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 659 jours à 2 239 jours, soit une moyenne en 2022 de 1 337 jours (44 mois), au-dessus de la cible de l'indicateur de performance (36 mois). Sur les huit affaires jugées, cinq ont une durée totale supérieure à la valeur cible, dont deux contribuent très largement à la dégradation de l'indicateur (durée de 61 mois et 73 mois).

La durée de la phase d'instruction s'est en moyenne élevée à 785 jours en 2022. L'instruction la plus courte a duré 271 jours, la plus longue 1 402 jours. Ces écarts sont dus à la complexité variable des affaires. La durée moyenne de la phase comprise entre le dépôt du rapport et la notification de l'arrêt a représenté 10 mois en 2022 contre 12 mois en 2021.

<sup>12</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>13</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>14</sup> Ou du réquisitoire introductif en cas de saisine directe par le Procureur général.

**Tableau n° 3 : détail par phase<sup>15</sup> des instances CDBF des arrêts de jugement rendus en 2022<sup>16</sup> (en nombre de jours)**

Année 2022	1 <sup>ère</sup> phase Réquisitoire	2 <sup>ème</sup> phase Instruction	3 <sup>ème</sup> phase Renvoi et jugement	Total en jours
Établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) Saint-Luc de Castelnaud-Montratier et Sainte-Marie de Montcuq	89	959	385	<b>1433</b>
Chambre de commerce et d'industrie (CCI) Seine Estuaire	42	625	192	<b>859</b>
21 <sup>ème</sup> conférence des parties à la convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques de 2015 à Paris (COP 21)	229	608	479	<b>1316</b>
Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP)	255	638	188	<b>1081</b>
Société publique locale de Mayotte (SPL 976)	225	1402	228	<b>1855</b>
Chambre de commerce et d'industrie territoriale (CCIT) du Cantal	218	271	170	<b>659</b>
Fédération française d'athlétisme (FFA)	374	591	287	<b>1252</b>
Établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD)	481	1183	575	<b>2239</b>

Source : CDBF

<sup>15</sup> La phase 1 s'étend de l'enregistrement de la saisine au Parquet jusqu'à la date du réquisitoire ; la phase 2 court du réquisitoire au dépôt du rapport d'instruction ; la phase 3 comprend l'ensemble des étapes ultérieures : du dépôt du rapport jusqu'à la date de notification de l'arrêt.

<sup>16</sup> Excluant un arrêt rendu sur renvoi après cassation et un arrêt QPC.

## II - Les moyens en personnel de la Cour

La CDBF est une juridiction qui mobilise relativement peu de moyens. Les auteurs du rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics constatent que « *contrairement aux autres juridictions financières, la CDBF n'est pas dotée de magistrats exerçant à temps plein* »<sup>17</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.

Le Parquet général dédie pour sa part l'équivalent annuel d'un magistrat en équivalent temps plein (ETP) à la CDBF, auquel il convient d'ajouter un vérificateur et un agent administratif.

Au total, les moyens en personnel de la CDBF ont été en 2022 de 7,09 ETP.

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

En équivalent plein temps	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Personnel permanent	2,4	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Rapporteurs	2	3	2	1,7	1,4	1,6	1,03
Fonction de jugement	0,6	0,4	0,6	0,6	0,45	0,6	0,56
Ministère public	NC	NC	NC	3,1	3,1	3	3
Total	5	5,9	5,1	7,9	7,4	7,7	7,09

Source : CDBF

<sup>17</sup> Rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics, *Renouer la confiance publique*, 8 janvier 2015, p. 148.

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

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

Trois objectifs ont été fixés à la CDBF :

1. **Réduire la durée** des procédures, entre l'enregistrement de la saisine et la notification de l'arrêt : cet objectif répond à la nécessité d'une bonne administration de la justice et aux exigences liées au procès équitable énoncées notamment dans les stipulations de l'article 6 de la Convention 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'enregistrement 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>18</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>18</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 2018	Réalisé 2019	Réalisé 2020	Réalisé 2021	Objectif 2022	Réalisé 2022
1 <sup>er</sup> objectif : réduire la durée des procédures à moins de 3 ans	Délai moyen de traitement des procédures CDBF (1)	mois	33,3 mois (9 arrêts)	41,2 mois (12 arrêts)	41 mois (7 arrêts)	35 mois (8 arrêts)	36 mois	44 mois (8 arrêts au fond)
	Proportion d'affaires en stock depuis plus de 3 années (au 31-XII)	%	23 % (12 affaires)	26 % (11 affaires)	22 % (7 affaires)	31 % (7 affaires)	0 %	8 % (2 affaires)
2 <sup>ème</sup> objectif : améliorer la qualité des arrêts	Taux d'annulation en cassation sur les 10 dernières années (2)	%	0 %	0 %	1,4 %	2,7 %	0 %	3,9 %
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)	27	67	47	104	17	134
	Nombre de personnes ayant reçu une formation ou ayant participé à une intervention sur la CDBF	nombre estimé	183	207	395	271	150	180

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 débutent pas par un déféré (recours en révision...). Cet indicateur est complémentaire du tableau n° 2 supra.

(2) Calculé comme la part des décisions du Conseil d'État, rendues sur recours en cassation contre un arrêt de la CDBF, donnant une satisfaction partielle ou totale au requérant (sur les 10 dernières années, soit arrêts rendus de 2013 à 2022 inclus).

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

## B - Appréciation de la performance de la CDBF en 2022

### 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 2022 s'établit à 44 mois alors qu'il était de 35 mois en 2021, 41 mois en 2020 et de 41,2 mois en 2019. Ce délai est excessif au regard des objectifs de performance, en dépit des efforts conjoints de la Cour et du ministère public afin de maîtriser la durée de chacune des étapes de la procédure. La réduction de la durée des procédures restera un objectif majeur dans la cadre de la mise en œuvre du nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics dont un certain nombre de dispositions ont été prévues à cette fin.

Par comparaison, l'indicateur portant sur l'**ancienneté du stock** au 31 décembre 2022 s'améliore nettement avec 8 % des affaires qui ont plus de trois ans d'ancienneté, contre 31 % en 2021. Cette évolution nette par rapport aux années précédentes montre que le stock se vide des affaires anciennes qui venaient fortement dégrader l'indicateur sur le délai de traitement.

Le **stock d'affaires** au 31 décembre 2022 correspond à 24 dossiers en instance (hors affaires d'inexécution des décisions de justice), chiffre en nette baisse par rapport aux années précédentes, et qui se situe au niveau de 2005. La diminution des déferés enregistrés en 2020 et 2021 mais également les dispositions prises par le ministère public pour accélérer le traitement de ces dossiers, expliquent cette évolution. Les données exposées au tableau n° 6 montrent que 92 % des affaires en stock ont moins de trois ans, deux affaires ayant plus de quatre ans.

**Tableau n° 6 : détail de l'ancienneté du stock au 31-XII  
(hors affaires d'inexécution de décisions de justice)**

	Stock total	Moins de 3 ans		Entre 3 et 5 ans		Plus de 5 ans	
		en %	Nombre d'affaires	en %	Nombre d'affaires	en %	Nombre d'affaires
<b>2013</b>	34	79 %	27	21 %	7	0 %	0
<b>2014</b>	43	91 %	39	9 %	4	0 %	0
<b>2015</b>	45	94 %	42	2 %	1	4 %	2
<b>2016</b>	50	90 %	45	6 %	3	4 %	2
<b>2017</b>	52	83 %	43	13 %	7	4 %	2
<b>2018</b>	53	77 %	41	15 %	8	8 %	4
<b>2019</b>	42	74 %	31	19 %	8	7 %	3
<b>2020</b>	30	78 %	25	16 %	5	6 %	2
<b>2021</b>	23	69 %	16	22 %	5	9 %	2
<b>2022</b>	24	92 %	22	8 %	2	0 %	0

Source : CDBF

**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 2013 et 2022 s'élève à 18 % (14 pourvois sur 77 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 21,4 % sur la période 2013 à 2022, trois arrêts ayant été cassés sur les 14 recours formés. Le taux d'annulation en cassation constaté depuis la création de la CDBF (1948 – 2022) est de 16 %, soit sept arrêts cassés, en totalité ou partiellement, sur les 45 recours introduits.

**3<sup>ème</sup> objectif : mieux faire connaître 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. L'année 2022 est marquée par un fort accroissement du nombre des publications et par le maintien à un haut niveau de la formation des personnels.

Cent trente-quatre publications ont ainsi été consacrées à la Cour en 2022, contre 104 en 2021, 47 en 2020, 67 en 2019 et 27 en 2018, ce qui est très largement supérieur à l'objectif de 17. Ces chiffres ne prennent pas en compte les informations publiées par la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances dans son courrier électronique, ni les articles de la presse généraliste sur l'activité de la CDBF.

L'effort de formation et d'information sur la CDBF s'est poursuivi en 2022. La cible de 150 personnes a été dépassée avec 180 personnes ayant assisté, soit à une intervention sur la CDBF<sup>19</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. Ces données ne prennent pas en compte les nombreuses interventions réalisées par des magistrats des juridictions financières pour présenter la réforme de l'ordonnance du 23 mars 2022, tant en interne auprès des personnels des juridictions financières, qu'en externe auprès des administrations et organismes qui en ont fait la demande.

---

<sup>19</sup> Hors colloques universitaires n'associant pas un représentant de la CDBF.



# **Décisions de classement du Procureur général et inexécution des décisions de justice**

## **I - Décisions de classement du Procureur général**

Le pouvoir de classement constitue la traduction du principe de l'opportunité des poursuites qui appartient au Procureur général. Les décisions de classement peuvent être prises à deux stades de la procédure devant la CDBF :

- Sur examen, par le Procureur général, d'un déferé (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* ») ; dans cette hypothèse, le classement est assimilable au refus du Procureur de prendre un réquisitoire, et la Cour n'est donc pas saisie ;
- Après réquisitoire et examen du rapport d'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* ») ; dans ce cas, les poursuites ont été engagées, les faits ont été instruits mais le ministère public décide qu'il n'y a pas lieu à renvoi des personnes mises en cause devant la Cour.

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

En 2022, 18 décisions de classement ont été prises : 15 avant saisine de la Cour, trois après instruction.

**Tableau n° 7 : décisions de classement du Procureur général**

	2020	2021	2022
Sur déferés	3	4	15
Après instruction	9	6	3
<b>Total Classements</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>18</b>

Source : ministère public

Si le nombre de classements avant saisine est en hausse sur les trois derniers exercices, les classements après instruction baissent continûment.

L'augmentation des classements sur déferé s'explique avant tout par une hausse des déferés formulés par les créanciers subissant l'inexécution de décisions de justice condamnant l'État, une collectivité territoriale ou un établissement public au paiement d'une somme d'argent (v. *infra*, II). Ces derniers faisant avant tout l'objet d'une procédure précontentieuse dont l'objectif est d'obtenir le paiement de la créance due, la plupart de ces affaires peuvent être classées en cas d'obtention, par le Parquet, de l'exécution de la décision de justice, sauf gravité particulière des fautes justifiant la prise d'un réquisitoire.

Dans d'autres cas, le classement dès le stade du déferé s'explique par l'impossibilité à caractériser suffisamment les infractions, ou par la prescription des faits. Dans un cas, le Parquet a décidé de ne pas poursuivre les faits déferés devant la CDBF, mais de les signaler à l'autorité judiciaire, compétente en la matière. Les 15 dossiers classés en 2022 au premier stade concernent trois établissements publics, un établissement de formation, quatre préfectures, cinq collectivités territoriales ou intercommunalités, une association et un centre hospitalier. Des affaires classées peuvent toutefois donner lieu, si le Procureur général l'estime opportun, à une communication administrative à l'attention de l'organisme concerné par les irrégularités relevées.

La baisse des classements après instruction correspond à un objectif poursuivi par le ministère public qui ne saisit la Cour que de fortes présomptions d'infraction. Si, en effet, il ne peut être exclu que l'instruction aboutisse à lever des présomptions de griefs, la recherche d'efficience et d'économies de moyens doit conduire à privilégier le classement au premier stade (celui du déferé) pour des affaires portant sur des griefs trop fragiles ou insuffisamment significatifs pour être poursuivis.

En 2022, les classements après instruction ont concerné un centre hospitalier, un EHPAD et un office public de l'habitat. Ces trois affaires ont été classées parce qu'après instruction, les infractions paraissaient insuffisamment caractérisées.

## **II - Inexécution, par des personnes morales de droit public ou des organismes en charge d'un service public, de jugements avec incidence financière**

La loi donne à la CDBF et à son ministère public un rôle dans la protection de certaines décisions de justice comportant un aspect financier.

D'une part, les créanciers disposent de la possibilité de déférer au ministère public près la CDBF des cas dans lesquels l'État, des collectivités territoriales ou des établissements publics n'ont pas exécuté une décision de justice condamnant ces derniers au paiement d'une somme d'argent et dont le montant a été fixé par la décision de justice elle-même (art. L. 314-1 et L. 313-12 du CJF). En effet, cette inexécution, ou exécution tardive, en violation 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, est susceptible d'engager la responsabilité des gestionnaires publics, y compris des élus locaux, devant la CDBF (art. L. 313-12 du CJF).

D'autre part, en application de l'infraction prévue à l'article L. 313-7 du CJF, la CDBF peut également sanctionner des gestionnaires, y compris des élus locaux, lorsqu'un organisme public, ou un organisme privé en charge d'un service public, a été condamné à une astreinte à raison de l'inexécution ou de l'exécution tardive d'une décision de justice. Si, pour cette seconde infraction, les citoyens lésés par une inaction de l'administration n'ont pas reçu, de la part du législateur, la possibilité de saisir directement le ministère public près la CDBF, ce dernier reçoit obligatoirement copie de tous les arrêts d'astreinte prononcés par les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et par le Conseil d'État (art. R. 921-7 et R. 931-8 du code de la justice administrative - CJA).

Le suivi de l'inexécution des décisions de justice constitue une activité importante, en volume, pour le ministère public. En effet, les déférés de créanciers font systématiquement l'objet de courriers de relance à l'attention des administrations, afin d'obliger celles-ci à exécuter le

paiement de la somme à laquelle elles ont été condamnées en justice. Dans de très nombreux cas, l'intervention du ministère public permet d'aboutir à un règlement rapide de l'affaire. En 2022, le ministère public a reçu 17 déférés de créanciers, étant précisé qu'un déferé peut couvrir, en son sein, plusieurs cas d'inexécution. En outre, il a continué à suivre des déférés issus du second semestre de 2021 qui n'avaient pas encore trouvé d'aboutissement heureux.

S'agissant des condamnations d'organismes publics à des astreintes, le ministère public près la CDBF a reçu plusieurs centaines de décisions des juridictions administratives en matière d'astreinte ; certaines affaires portent d'ailleurs sur des dossiers ayant fait l'objet d'un déferé de créancier, auxquels elles s'ajoutent, accroissant ainsi la gravité des faits dénoncés.

Au vu de l'augmentation des flux témoignant de l'inexécution de décisions de justice, et tenant compte du fait que certaines administrations cumulaient de nombreux cas d'inexécution de décisions de justice, et ceci parfois depuis plusieurs années et/ou portant sur des montants financiers importants, le ministère public a décidé, en 2022, de prendre huit réquisitoires, afin que ces affaires fassent l'objet d'une instruction contentieuse.

Certaines de ces instructions pourraient faire l'objet de jugements en 2023, par la Cour des comptes succédant à la CDBF en application du II de l'art. 30 de l'ordonnance du 23 mars 2022 précitée.

À souligner en effet que les deux infractions financières réprimant l'inexécution de décisions de justice par les administrations ont été confirmées par l'ordonnance, et continueront donc à être appliquées au-delà du 31 décembre 2022 dans le cadre du nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics mis en œuvre par la Cour des comptes.

**Tableau n° 8 : affaires relatives à l'inexécution de décisions de justice**

Affaires déferées en 2021 et 2022	Saisines directes du Procureur général	Réquisitoires sur déférés pris en 2022	Rapports d'instruction déposés en 2022	Classements en 2022	Stock fin 2022
23	3	8	4	11	15

Source : greffe

# **La jurisprudence de la Cour**

## **de discipline budgétaire**

### **et financière en 2022**

Une présentation synthétique des arrêts rendus en 2022 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.

Les dix arrêts rendus en 2022 par la CDBF se caractérisent par la grande diversité des organismes concernés : établissements publics à caractère administratif, industriel et commercial, ou médico-social (cinq décisions), organismes consulaires (deux décisions), association, administration centrale et société publique locale (une décision pour chaque).

Par thématique d'infractions, sept arrêts concernent le domaine de la commande publique, cinq celui des ressources humaines (rémunérations, primes et assimilées, contrats), et trois les questions budgétaire et comptable avec cinq arrêts qui portent sur au moins deux des thématiques.

Au regard de la jurisprudence de la CDBF mais également dans la perspective de l'entrée en vigueur du nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, plusieurs arrêts revêtent une importance particulière : COP 21 sur la notion d'ordre écrit du supérieur hiérarchique, cause exonératoire de responsabilité, et sur la gravité de la faute ; INSEP pour l'application des règles de prescription à un ensemble indissociable d'opérations ; SPL 976 avec la condamnation d'un élu local et la reconnaissance de la faute de gestion ; FFA pour l'extension au « gestionnaire de fait » de la qualité de justiciable et pour l'imputabilité des infractions en cas d'agissements indirects.

En ce qui concerne les sanctions, sur les 23 personnes renvoyées devant la Cour (hors arrêt sur QPC), trois ont été dispensées de peine. Pour les 20 personnes condamnées à l'amende, le montant total des sanctions a été de 26 600 €, à rapprocher des 187 800 € infligés à 10 personnes en 2021, des 44 500 € en 2020 à 13 personnes, et des 29 300 € infligés en 2019 à 16 personnes.



**Arrêt n° 255-827 du 10 janvier 2022**

**Établissements d’hébergement pour personnes**

**âgées dépendantes (EHPAD)**

**Saint-Luc de Castelnau-Montratier**

**et Sainte-Marie à Montcuq**

**I - Les infractions présumées**

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

**II - Résumé**

Le ministère public avait renvoyé devant la Cour l’ancien directeur des EHPAD Saint-Luc de Castelnau-Montratier et Sainte-Marie de Montcuq pour des irrégularités relatives à l’élaboration et à la transmission des budgets, au mandatement et au paiement des dépenses d’investissement, au mandatement des dépenses sociales obligatoires, au respect des règles de la commande publique et enfin à la gestion des personnels. Le ministère public avait également renvoyé le comptable public des deux EHPAD sur le second et le troisième grief, ce qui constituait l’un des intérêts de l’affaire, la mise en cause d’un comptable public devant la CDBF étant théoriquement possible mais assez rarement effective. Par ailleurs, et il s’agit d’un autre intérêt de ce dossier, pour plusieurs griefs, le ministère public avait retenu la qualification de l’article L. 313-4 du CJF pour des faits tenant au non-respect de certaines règles mais également pour des fautes de gestion.

La Cour a globalement suivi le ministère public, sauf sur le second grief qu'elle a écarté. Prenant en compte des circonstances atténuantes, elle a condamné l'ancien directeur à une amende de 1 000 € et le comptable public à une amende de 250 €.

La défense soutenait, s'agissant de certains griefs retenus dans la décision de renvoi, que n'étant pas énoncés au réquisitoire, la Cour n'en serait pas saisie. La Cour a rappelé que si le réquisitoire ouvrait l'instruction, comme le prévoit l'article L. 314-1-1 du CJF, la Procureure générale était en droit, au vu des éléments de l'instruction portant sur les faits déférés, de modifier, dans sa décision de renvoi devant la Cour, la qualification des irrégularités initialement retenues dans son réquisitoire. Par ailleurs, les griefs ayant été communiqués à l'ancien directeur des EHPAD qui avait été mis à même de présenter ses observations, dans ces conditions, la Cour étant régulièrement saisie de ces griefs, il y avait lieu d'écarter ce moyen.

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

#### **1- En ce qui concerne l'élaboration et la transmission des budgets hors délais**

Les budgets des deux EHPAD pour les exercices 2013 et 2014 avaient été votés près de 15 mois après la date fixée par l'article L. 315-15 du code de l'action sociale et des familles (CASF). La Cour a jugé que le retard pris dans l'élaboration des documents budgétaires et dans leur transmission aux autorités de tarification constituait une infraction aux règles d'exécution des dépenses et des recettes prévues à l'article L. 313-4 du CJF.

Par ailleurs, les propositions budgétaires n'ayant pas été transmises dans les délais au conseil départemental et à l'agence régionale de santé, ces autorités de tutelle n'avaient pas été en mesure de fixer les tarifications hébergement en fonction des besoins réels des deux établissements mais avaient dû arrêter leur dotation selon la procédure de tarification d'office, définie par l'article R. 314-38 du CASF. Cette défaillance dans la préparation des documents budgétaires avait eu pour effet d'obérer la situation financière des établissements en minorant les produits de la tarification qu'ils avaient perçus. La Cour a jugé que ces faits avaient porté atteinte aux principes généraux de bonne gestion et d'organisation permettant d'assurer la préservation des intérêts patrimoniaux des deux établissements dont l'ordonnateur avait la charge et qu'ils constituaient, dès lors, une faute de gestion constitutive de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du CJF.

## 2- En ce qui concerne les mandatements et paiements en l'absence de budget voté

Au cours de l'exercice 2014, alors que le budget de l'EHPAD Sainte-Marie n'avait pas encore été voté, la somme de 44 949,09 € avait été mandatée au titre des dépenses d'investissement. Le ministère public faisait grief à l'ordonnateur d'avoir, en violation des dispositions de l'article L. 1612-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), engagé et payé des dépenses d'investissement supérieures au plafond autorisé, sans autorisation de l'organe délibérant et au-delà de la date limite autorisée fixée au 15 avril. La Cour a constaté que le comptable avait procédé aux paiements des dépenses d'investissement au vu d'un certificat administratif de report de crédits établi par l'ordonnateur et qu'il n'était établi ni par la lecture du seul certificat, ni par les éléments produits au cours de l'instruction ou par le ministère public que les paiements effectués par le comptable public à hauteur de près de 45 000 € étaient insusceptibles d'entrer dans le champ des dispositions de l'article R. 314-72 du CASF.

Dans ces conditions, la Cour a considéré que le manquement aux dispositions de l'article L. 1612-1 du CGCT, seul fondement de la poursuite, ne pouvant être retenu et les preuves que les éléments constitutifs de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du CJF n'étant pas rapportées, la responsabilité de l'ordonnateur et du comptable public ne pouvait être engagée.

## 3- En ce qui concerne l'absence de mandatement de dépenses sociales obligatoires

Il ressortait de l'instruction que les deux EHPAD restaient redevables d'un montant de charges sociales non mandatées pour 2013 et 2014. Cette absence de mandatement des charges sociales procédait de la décision de l'ordonnateur d'utiliser l'argent des charges sociales pour effectuer des recrutements d'agents supplémentaires et assurer le fonctionnement quotidien de l'établissement. La Cour a jugé que l'absence de mandatement des charges sociales et l'affectation des cotisations sociales à un autre emploi en méconnaissance des dispositions de l'article L. 253-1 code de la sécurité sociale constituaient une infraction au sens de l'article L. 313-4 du CJF.

Par ailleurs, ce défaut de mandatement s'était traduit, dans les budgets 2013 et 2014, par l'absence d'inscription en dépenses, des sommes dont les deux établissements étaient redevables envers les organismes de sécurité sociale au titre des dettes contractées antérieurement à l'exercice 2013. L'absence de budgétisation de ces charges puis de leur comptabilisation en charges à payer lors de la clôture de chaque exercice avait eu pour conséquence d'altérer la régularité, la sincérité et l'image

fidèle des comptes des établissements et d'exposer les EHPAD au paiement de pénalités de retard. La Cour a jugé que ces faits avaient porté atteinte aux principes généraux de bonne gestion et d'organisation permettant de s'assurer de la préservation des intérêts patrimoniaux des deux établissements dont l'ordonnateur avait la charge et qu'ils constituaient à ce titre une faute de gestion constitutive de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du CJF.

Concernant la responsabilité du comptable public, la Cour a estimé que s'il ne revenait pas au comptable public de payer de sa propre initiative les charges sociales, il lui appartenait en revanche, au titre de la vérification de la bonne tenue de la comptabilité des EHPAD Saint-Luc et Sainte-Marie, de constater une absence de reversement des cotisations salariales et de paiement des charges sociales patronales, afférentes aux rémunérations des personnels, ou un mandatement manifestement insuffisant, de le signaler à l'ordonnateur et le cas échéant à sa hiérarchie. Eu égard à la nature des dépenses, à leur montant et, en l'espèce, au caractère répété de ces manquements, le comptable, qui aurait dû détecter cette anomalie, avait le devoir professionnel d'alerter l'ordonnateur. La Cour a ainsi jugé que le fait pour le comptable public de ne pas avoir alerté l'ordonnateur était constitutif de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du CJF.

**4- En ce qui concerne la méconnaissance des règles de la commande publique**

Le directeur des EHPAD Saint-Luc de Castelnaud-Montratier et Sainte-Marie de Montcuq avait procédé en 2013 et 2014, dans chacun de ces établissements, à des achats fractionnés de fournitures homogènes auprès d'un nombre restreint de fournisseurs. Ces établissements, qui sont des pouvoirs adjudicateurs au sens des dispositions de l'article 2 du code des marchés publics, n'avaient pas déterminé avec précision la nature et l'étendue de leurs besoins à satisfaire avant tout appel à la concurrence ou toute négociation non précédée d'un appel à la concurrence. Dès lors, d'une part, ils n'avaient pas été en mesure de vérifier le respect des règles relatives à la computation des seuils de passation et, d'autre part, ils ne s'étaient pas assurés du bon emploi de leurs deniers. L'analyse par fournisseurs des dépenses exécutées en 2013 et 2014, conduite au cours de l'instruction, avait révélé de nombreux dépassements des seuils. La Cour a jugé que le fait d'avoir procédé à des achats de fournitures et de services pour des montants excédant les seuils du code des marchés publics, sans estimation du besoin ni publicité préalable, était constitutif de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du CJF. En revanche, elle a estimé qu'il ne pouvait être reproché au directeur de s'être abstenu de procéder à des commandes groupées pour les deux établissements juridiquement distincts

dont il avait la charge, même si elles auraient pu se révéler opportunes en termes de coûts, dès lors que l'article 8 du code des marchés publics applicable à l'époque des faits n'instaurait à cet égard qu'une simple faculté et non une obligation.

#### 5- En ce qui concerne la gestion des personnels

Le rapport sur la situation financière de l'EHPAD Saint-Luc, établi en novembre 2014 par l'agence régionale de santé et le conseil départemental du Lot, relevait que l'établissement comptait 43,25 ETP fin 2014, soit 14,2 ETP de plus que le nombre indicatif et prévisionnel indiqué dans la convention tripartite signée avec le président du conseil départemental et le préfet. De même, le rapport sur la situation financière de l'EHPAD Sainte-Marie, établi par les mêmes autorités de tarification, relevait que l'établissement comptait 55,75 ETP fin 2014, soit 9,7 ETP de plus que ceux autorisés par la convention tripartite. En outre, le directeur des deux EHPAD n'avait établi aucun état ou liste nominatifs, par grade, du personnel employé. Considérant que ces faits établissaient que le directeur des EHPAD n'avait pas cherché à disposer d'une connaissance précise de l'état des effectifs lui permettant d'exercer ses attributions en matière de gestion des ressources humaines des deux établissements, gestion qui était encadrée par les conventions d'objectifs susmentionnées, la Cour a jugé que ces faits avaient ainsi porté atteinte aux principes généraux de bonne gestion et d'organisation permettant de s'assurer de la préservation des intérêts patrimoniaux des deux établissements dont l'ordonnateur avait la charge et qu'ils constituaient à ce titre une faute de gestion constitutive de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du CJF.

## IV - Les circonstances de l'affaire

La Cour a relevé que le directeur devait faire face à une charge de travail élevée en raison notamment des contraintes imposées par la gestion de deux établissements en difficulté, dans un contexte marqué par un fort taux d'absentéisme des personnels des EHPAD. Par ailleurs, il ressortait de l'instruction que tant les conseils d'administration des établissements concernés, que les autorités de tutelle que sont le conseil départemental du Lot, la direction départementale des finances publiques et l'agence régionale de santé, avaient été gravement défailants dans leur supervision des deux EHPAD. La Cour a ainsi considéré que l'ensemble de ces faits constituaient des circonstances atténuantes de responsabilité pour le directeur mis en cause.

Elle a également reconnu des circonstances atténuantes au comptable public, qui, en tant que responsable de deux trésoreries couvrant notamment, outre les deux EHPAD, 23 communes et une communauté de commune (92 budgets principaux ou annexes en moyenne sur la période 2009-2015), devait également faire face à une importante charge de travail aggravée par la situation des effectifs de son poste comptable.

## **V - Les sanctions**

La Cour a condamné le directeur des EHPAD à une amende de 1 000 € et le comptable public à une amende de 250 €.

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° 256-853 du 14 mars 2022**

### **Chambre de commerce et d'industrie (CCI)**

#### **Seine Estuaire**

##### **I - Les infractions présumées**

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

##### **II - Résumé**

Le ministère public avait renvoyé devant la Cour deux anciens présidents des CCI du Pays d'Auge<sup>20</sup> et Seine Estuaire pour des irrégularités liées aux conditions de passation de contrats et avenants de services aéroportuaires relatifs à l'aéroport Deauville-Normandie et de prestations de services marketing ayant pour objet la promotion de la région Normandie, et pour des irrégularités portant sur les conditions de remboursement de frais de déplacement.

Sur le premier point, la Cour a rappelé qu'en application de la jurisprudence du Conseil d'État<sup>21</sup>, les contrats de prestation de services aéroportuaires de desserte aérienne conclus par une CCI avec une société de transport aérien ainsi que les contrats conclus avec la même société de transport pour des prestations de service marketing devaient être regardés comme non dissociables et formant en conséquence avec eux un même ensemble contractuel, lorsque les entreprises de transport concernées avaient subordonné le maintien de leur desserte à la conclusion de ces contrats de prestations de service marketing ; la Cour a donc examiné l'ensemble contractuel au regard du respect des règles de la commande publique.

---

<sup>20</sup> Devenue, en 2016, délégation du Pays d'Auge au sein de la CCI Seine Estuaire.

<sup>21</sup> Cf. Conseil d'État, 7 octobre 2020, *CCI La Rochelle*.

Après avoir constaté que ces contrats avaient été passés sans qu'une procédure formalisée ait été mise en place, la Cour a sanctionné l'ancien président de la CCI du Pays d'Auge sur le fondement de l'article L. 313-4 du CJF.

Sur le second point, la Cour a observé que la CCI Seine Estuaire n'avait pas délibéré sur le barème de remboursement des frais de déplacement comme le prévoyait pourtant l'article 8 de son règlement intérieur et qu'elle n'avait pas davantage délibéré sur l'attribution d'indemnités pour frais de mandat, et que, par ailleurs, le remboursement des frais kilométriques avait été effectué sans présentation de justificatifs et selon un régime forfaitaire, en méconnaissance des dispositions du code de commerce et des règlements intérieurs successifs ; la Cour a donc considéré que les éléments constitutifs de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du CJF étaient réunis et elle a donc sanctionné l'ancienne présidente de la CCI à ce motif.

### **III - Les circonstances de l'affaire**

La Cour a retenu comme circonstances atténuantes pour le premier grief, le fait que l'objectif de l'ensemble contractuel irrégulier de favoriser le développement économique et touristique de la ville de Deauville et plus largement de toute la région, était largement porté notamment par le conseil régional, et pour le second grief, le fait qu'il ait été mis fin au dispositif irrégulier dès connaissance du rapport d'observations provisoires de la chambre régionale des comptes Normandie.

### **IV - Les sanctions**

Sur le premier grief, le président de la CCI a été condamné à une amende de 1 000 €. Concernant le second grief, la présidente de la CCI a été condamnée à une amende de 150 €.

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

## **Arrêt n° 257-835 du 6 mai 2022**

### **21<sup>ème</sup> conférence des parties à la convention des Nations unies sur les changements climatiques en 2015 à Paris (COP 21)**

#### **I - Les infractions présumées**

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

#### **II - Résumé**

Le ministère public avait renvoyé devant la Cour le secrétaire général chargé de la préparation et de l'organisation de la COP 21, le chef du protocole au ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) ainsi que le sous-directeur de la logistique, de l'interprétation et de la traduction au protocole au MAEDI pour des irrégularités relatives aux marchés publics passés dans le cadre de l'organisation de la COP 21 et relatives à la perception de recettes tirées de la location d'espaces sur le site de la COP 21.

La Cour a retenu la responsabilité de l'ensemble des personnes renvoyées tant pour leurs agissements directs (signature de contrats ou de bons de commande irréguliers) que pour leurs agissements indirects liés aux responsabilités qu'elles occupaient.

Le principal intérêt de l'arrêt réside dans l'interprétation stricte que la Cour a donnée des dispositions de l'article L. 313-9 du CJF dont la défense se prévalait pour demander l'absence de sanction.

Après avoir présenté l'organisation administrative complexe de la COP 21 pour mieux appréhender la répartition des responsabilités, et après avoir analysé les circonstances tant globales que particulières, la Cour a sanctionné par une amende les trois personnes renvoyées.

### III - Les faits et les infractions

#### 1- Sur les irrégularités en matière de marchés publics

*En ce qui concerne le marché passé avec un groupement d'entreprises concernant les prestations relatives aux aménagements à caractère évènementiel*

Le 10 juillet 2012, à l'issue d'une procédure d'appel d'offres ouvert, le ministère des affaires étrangères avait conclu avec un groupement d'entreprises un marché public à bons de commande sans montant maximum et pour un montant minimum de 900 000 € hors taxes (HT) sur une période ferme de trois ans. En application de l'article 1.3 du cahier des clauses administratives particulières (CCAP), le marché pouvait être reconduit tacitement pour une année supplémentaire pour un montant minimum de 300 000 € HT. Le choix avait été fait de prolonger ce marché de l'année supplémentaire qu'il prévoyait, soit de juillet 2015 à juillet 2016, pour répondre aux besoins de l'organisation de la COP 21 qui devait se tenir du 26 novembre au 13 décembre 2015. Par un courrier du 5 février 2015, le groupement s'était engagé à prendre en compte, « *sans facturation additionnelle* », des prestations non comprises dans le marché initial et ainsi précisées : « *rôle d'intégrateur, fourniture des prestations commerciales associées à la gestion des espaces privatifs ainsi que des préconisations et exigences en matière de développement durable* ». Le groupement avait, par ailleurs, accepté de consentir une remise de 20 % sur le bordereau des prix unitaires joint à l'acte d'engagement du marché. Le 13 août 2015 avait été émis, dans le cadre du marché ainsi reconduit, un bon de commande d'un montant de 3,84 M€ toutes taxes comprises (TTC) pour la construction de la salle de la conférence plénière décidée par l'État. Un avenant conclu par la suite, le 6 novembre 2015, avait, d'une part, modifié le CCAP du marché pour y préciser les modalités de paiement d'acomptes ainsi que l'acte d'engagement pour prévoir le paiement des factures sur un compte bancaire spécifique, d'autre part, ajouté aux documents du marché la commande de prestations d'étude et de fourniture de plans supplémentaires, prestations qui ne figuraient pas dans l'annexe financière initiale, ainsi qu'un bordereau complémentaire de prix unitaires correspondant à ces prestations.

La Cour a tout d'abord jugé que le grief tenant au fait que l'avenant du 6 novembre 2015 aurait été conclu sans publicité, ni mise en concurrence préalable, alors qu'il aurait confié aux cocontractants des prestations qui ne figuraient pas au marché initial, n'était pas constitué, en raison de son objet. De même, il n'était pas, par ailleurs, établi que les prestations prévues par cet avenant aient connu un commencement d'exécution avant sa signature.

Concernant la révision du prix initial, la Cour a estimé que le marché initial du 10 juillet 2012 ne comportait aucune clause de modification des prix de nature à autoriser la remise de 20 % et qu'ainsi, l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du CJF était bien constituée.

Concernant la construction de la salle plénière, après avoir observé que cette salle constituait une construction entièrement nouvelle créée pour cet événement, qui ne pouvait, eu égard aux modalités de conception, à l'ampleur, à la consistance et au coût de cette réalisation et alors même qu'elle serait susceptible de réutilisation, être regardée comme constitutive des « *aménagements temporaires à caractère évènementiel* » prévus par le marché, la Cour a jugé que sa réalisation constituait, dès lors, une prestation nouvelle qui n'entraînait pas dans l'objet du marché tel que défini à l'article 1 du CCAP. En conséquence, le fait pour le pouvoir adjudicateur de ne pas avoir procédé à une mesure de publicité et de mise en concurrence selon les procédures prévues par le code des marchés publics constituait une infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses au sens de l'article L. 313-4 du CJF.

*En ce qui concerne le marché de maîtrise d'œuvre relatif aux propositions d'aménagement du site du Bourget*

Un marché ayant pour objet d'élaborer un concept d'aménagement du site du Bourget porté par une agence d'architecture, avait été attribué, à l'issue d'une procédure de publicité et de mise en concurrence adaptée, à un groupement d'entreprises pour un montant maximum de 133 000 € HT.

Un autre marché avait été passé pour « *des prestations d'expertise, de conception architecturale (scénographie), de coordination de l'action technique des entreprises dans les domaines de l'aménagement évènementiel, de supervision pour l'ensemble des prestations évènementielles pour les besoins de l'administration avant, pendant et après les conférences, ainsi que l'assistance à l'élaboration des documents techniques nécessaires à la définition des besoins et à la passation de la commande publique* ». Ce marché, d'une durée de trois ans, était composé de trois lots. Seuls les lots 2 et 3 incluaient explicitement des prestations liées à la COP 21, celles du lot 3 étant qualifiées, aux termes du CCAP, de prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage. Devant les difficultés

techniques soulevées par le projet conçu par l'agence d'architecture, et afin de répondre à un besoin en maîtrise d'œuvre du secrétariat général de la COP 21, l'agence a été acceptée comme sous-traitante de la société attributaire du lot 3 par une déclaration de sous-traitance signée le 10 mars 2015. Or, le recours à la sous-traitance a exclusivement pour objet de permettre au titulaire d'un marché de sous-traiter l'exécution de certaines des prestations du marché dont il est attributaire.

La Cour, après avoir relevé que l'entreprise titulaire du lot 3 était exclusivement titulaire du lot d'assistance au maître d'ouvrage pour des prestations de supervision des aménagements évènementiels, en a déduit que l'agence d'architecture, qui exerçait une activité de maîtrise d'œuvre, ne pouvait être sa sous-traitante pour les prestations qui lui avaient été confiées relatives à des « *études de faisabilité technique et financière relatives à une salle plénière (SP1) susceptible d'accueillir 1 500 participants* ». La Cour a ainsi jugé que le fait d'avoir accepté l'agence d'architecture comme sous-traitante dans un montage contractuel qui méconnaissait les dispositions du code des marchés publics, constituait une infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses au sens de l'article L. 313-4 du CJF.

*En ce qui concerne les prestations confiées à la société concessionnaire du site du Bourget*

Un marché négocié, sans publicité préalable ni mise en concurrence, avait été signé avec la société concessionnaire du site du Bourget, le 21 septembre 2015. Le montant minimal de ce contrat était de 9 067 309,25 € HT. Il se décomposait en des prestations à prix forfaitaire d'un montant de 4 067 309,25 € HT et des prestations sur bons de commande à prix unitaires d'un montant minimal de 5 000 000 € HT. Par un premier avenant du 18 novembre 2015, un bordereau de prix unitaires complémentaire avait été intégré au marché en vue de confier des prestations supplémentaires à la société relatives, notamment, au nettoyage, à l'entretien des sanitaires, au gardiennage, à la sûreté et à la vidéosurveillance du site. Par un second avenant du 25 février 2016, ce marché, dont le terme initial était prévu au 13 janvier 2016, avait été prorogé pour une durée de deux mois. Il était fait grief aux modifications du marché initial intervenues en 2015 d'avoir bouleversé l'économie du marché par l'adjonction de nouvelles prestations, en s'abstenant de toute publicité et de mise en concurrence.

La Cour, après avoir observé que si le bordereau de prix unitaires complémentaire de ce marché avait pour objet de confier à la société concessionnaire des prestations supplémentaires, ces prestations se rattachaient bien à l'objet du marché initial fixé sans maximum de montant.

Par ailleurs, elle n'a pas considéré que la signature d'un premier avenant, deux mois à peine après la conclusion du marché était en soi critiquable pour un défaut de prévision initiale mais qu'elle était due au bouleversement du contexte sécuritaire après les attentats du 13 novembre 2015, ayant rendu indispensable le renforcement des mesures de sûreté et de sécurité, compte tenu notamment du public qui devait être accueilli lors du déroulement de la COP 21. Dans ces conditions, la Cour a jugé que le grief n'était pas constitué.

*En ce qui concerne les prestations d'assistance et de conseil au secrétariat général de la COP 21*

Le secrétariat général de la COP 21 avait confié à un cabinet de conseil l'exécution de prestations d'assistance et de conseil pour la recherche, la mise en œuvre et le suivi de mécénats sur le fondement d'un seul devis d'un montant de 12 000 € HT. Les prestations avaient été exécutées du 1<sup>er</sup> octobre au 31 décembre 2014. Le secrétariat général avait ensuite attribué au cabinet de conseil un second marché pour le même objet, signé le 22 janvier 2015 après une procédure négociée sans publicité préalable, ni mise en concurrence.

La Cour, après avoir observé que le coût des prestations rendues par le cabinet de conseil excédait le seuil de 15 000 € HT, porté à 25 000 € HT en 2015, fixé à l'article 28 du code des marchés publics, a estimé que cette méconnaissance par le pouvoir adjudicateur des seuils de passation des marchés en fractionnant irrégulièrement ses achats, constituait une infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses au sens de l'article L. 313-4 du CJF.

*En ce qui concerne les prestations d'assistance en matière de développement durable*

Le secrétariat général de la COP 21 avait souhaité recourir à un prestataire pour l'assister dans le cadre de la mise en œuvre de mesures en matière de développement durable à l'occasion de l'organisation de la COP 21. La prestation avait été effectuée en deux contrats conclus avec une ancienne stagiaire au sein du secrétariat général de la COP 21, créatrice d'un cabinet de conseil, d'un montant de 14 950 € HT en 2015 et de 12 675 € HT en 2016, soit un montant total de 27 625 € HT. Ces contrats avaient été passés, de gré à gré, sans publicité, ni mise en concurrence.

La Cour, après avoir observé que le secrétariat général de la COP 21 disposait lors de la première commande des éléments lui permettant de constater que le montant du besoin à satisfaire concernant les études en cause, qui n'étaient pas objectivement dissociables, était supérieur au seuil de 15 000 € HT fixé par l'article 28 du code des marchés publics, au-delà duquel la procédure de passation devait s'effectuer après

une mesure de publicité et de mise en concurrence, a estimé que cette méconnaissance par le pouvoir adjudicateur des seuils de passation des marchés en fractionnant irrégulièrement ses achats, constituait une infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses au sens de l'article L. 313-4 du CJF.

*En ce qui concerne les commandes effectuées dans le cadre du marché de prestations de traiteur*

Il ressortait de l'instruction qu'un marché à bons de commande de fourniture de prestations de traiteur, avec un minimum de 400 000 €, avait été passé afin de couvrir les besoins du MAEDI dans le cadre de la tenue de certaines manifestations, telles que conférences et réunions. Une clause manuscrite avait été insérée *ab initio* à l'article 5 du cahier des clauses particulières du 27 novembre 2014. Elle stipulait que « *l'administration se réserve la possibilité de commander en cours d'exécution du marché des prestations non prévues à l'annexe financière dans la limite de 5 % de chaque montant minimum annuel du marché* ».

La Cour, après avoir observé que de telles prestations avaient été commandées pour un montant de 91 235,62 €, soit un dépassement très important du montant maximum autorisé pour des prestations complémentaires, a jugé que cette méconnaissance manifeste des stipulations contractuelles figurant à l'article 5 du cahier des clauses particulières constituait une violation des dispositions du code des marchés publics précitées et, par suite, une infraction à une règle relative à l'exécution de la dépense.

## 2- Sur les irrégularités en matière de perception de recettes

*En ce qui concerne le recouvrement des recettes issues de la location d'espaces privatifs à des entreprises*

Lors du déroulement de la COP 21, l'auditorium, des salles de réunion et les studios de télévision au sein du centre de presse avaient été donnés en location à des entreprises étrangères et françaises. Les recettes tirées de ces locations s'étaient élevées à un total de 78 005,88 €. Il résultait de l'instruction qu'aucun arrêté n'avait été pris et qu'aucun contrat n'avait été conclu pour fixer les caractéristiques et le prix de ces prestations. Il résultait également de l'instruction qu'aucun titre de perception n'avait été émis pour recouvrer les créances résultant de ces mises en location.

La Cour a jugé que le fait d'avoir liquidé des recettes sans que le recouvrement ne soit fondé sur un acte réglementaire ou conventionnel et celui de ne pas avoir émis de titre de perception pour recouvrer ces recettes, en méconnaissance des dispositions du décret du 7 novembre 2012 et du décret du 10 février 2009, constituaient des infractions aux règles relatives à l'exécution des recettes au sens de l'article L. 313-4 du CJF.

*En ce qui concerne le recouvrement des recettes issues de la location d'espaces privés à des délégations étrangères*

Lors de la COP 21, les délégations étrangères avaient pu louer et faire aménager des espaces de travail sur le site du Bourget. Le groupement auquel avait été confié l'aménagement du site, avait été chargé, par le secrétariat général de la COP 21, de la gestion commerciale de ces espaces et de la perception des recettes afférentes. Les services compétents de l'État avaient par la suite émis un titre de perception à l'encontre du groupement. En définitive, ce groupement avait reversé à l'État la somme totale de 5 209 030,80 € au titre des recettes tirées de la location des espaces aménagés au profit de délégations étrangères. Ces recettes avaient été inscrites dans le budget de l'État au programme 341 *Conférence Paris Climat 2015* selon la procédure de rétablissement de crédits.

Faute de l'entrée en vigueur, à la date des faits litigieux, de l'article 40 de la loi du 20 décembre 2014 autorisant l'État à confier par mandat la perception de recettes publiques à un tiers, la Cour a tout d'abord rappelé qu'il n'était pas possible de donner à une entreprise prestataire un tel mandat. De plus, les recettes inscrites dans le budget de l'État au sein du programme 341 *Conférence Paris Climat 2015* ne provenant pas de la restitution au Trésor de sommes payées indûment ou à titre provisoire sur crédits budgétaires, elles ne pouvaient non plus être qualifiées de recettes provenant de cessions entre services de l'État ayant donné lieu à paiement sur crédits budgétaires. Dans ces conditions, la Cour a également observé que l'utilisation de la procédure de rétablissement de crédits était irrégulière. En conséquence, la Cour a jugé que le fait d'avoir confié au groupement la facturation de la location des espaces et l'encaissement des sommes dues par les délégations étrangères, en méconnaissance des dispositions du décret du 7 novembre 2012, ainsi que le fait d'avoir inscrit des recettes au programme 341, en méconnaissance de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, constituaient une infraction aux règles relatives à l'exécution des recettes au sens de l'article L. 313-4 du CJF.

#### **IV - L'imputabilité des infractions**

La Cour a rappelé tout d'abord l'organisation administrative complexe retenue pour la préparation et l'organisation de la COP 21 confiées par le ministère des affaires étrangères au secrétaire général de la COP 21, alors que le chef du protocole était désigné responsable du programme budgétaire spécifiquement créé à cette occasion, et qu'il était pouvoir adjudicateur.

La Cour a ensuite traité la question de l'application de l'article L. 313-9 du CJF aux termes duquel « *Les personnes visées à l'article L. 312-1 ne sont passibles d'aucune sanction si elles peuvent exciper d'un ordre écrit de leur supérieur hiérarchique ou de la personne légalement habilitée à donner un tel ordre, dont la responsabilité se substituera dans ce cas à la leur, ou donné personnellement par le ministre compétent, dès lors que ces autorités ont été dûment informées sur l'affaire* ». La défense se prévalait de ces dispositions en faisant valoir que les faits incriminés relatifs notamment à la révision du prix du marché passé avec le groupement chargé des aménagements à caractère évènementiel, à la construction de la salle plénière et au marché de maîtrise d'œuvre étaient connues du ministre et avaient fait l'objet de décisions d'autorisations soit expresses, soit résultant des échanges entre les parties. Elle avait produit, à l'appui de ce moyen, quatre documents signés ou annotés par le ministre des affaires étrangères et du développement international. La Cour a estimé que la circonstance qu'en diverses occasions, et notamment dans les quatre documents produits, le ministre avait exprimé sa volonté ferme que soit respectée l'enveloppe budgétaire du programme ainsi que les délais prescrits, ne pouvait cependant être analysée comme un ordre écrit, au sens des dispositions de l'article L 313-9 du CJF, d'avoir à ignorer, pour atteindre ces objectifs, les principes de la commande publique et les dispositions réglementaires qui les traduisent. Elle a donc écarté ce moyen.

Venant ensuite à la question de la répartition des responsabilités, la Cour a jugé que l'ensemble des irrégularités relatives aux différents marchés passés dans le cadre de la préparation et de l'organisation de la COP 21 et à la location d'espaces, étaient d'abord imputables au secrétaire général, qui était à ce titre, chargé de la préparation et de l'organisation de la COP 21 ; qu'ils étaient également imputables au chef du protocole, qui, comme ordonnateur responsable du programme 341 *Conférence Paris Climat 2015*, était responsable des dépenses afférentes aux prestations attribuées en méconnaissance du droit des marchés publics, et qui, comme chef du protocole disposant de l'autorité hiérarchique sur la sous-direction de la logistique, de l'interprétation et de la traduction au protocole, avait un devoir général de surveillance sur cette sous-direction. Elle a également retenu la responsabilité de ces deux personnes pour leurs agissements directs (validation de la réduction de prix, décision de confier à une entreprise la construction de la salle plénière, interventions dans le choix d'un prestataire) portant sur différents marchés. Concernant le sous-directeur de la logistique, de l'interprétation et de la traduction, elle ne lui a imputé que des agissements directs (interventions et signatures).

## V - Les circonstances de l'affaire

La Cour a retenu comme circonstances aggravantes globales le fait que les intéressés étaient conscients de la plupart des irrégularités.

Elle a reconnu comme circonstances atténuantes globales le fait que la COP 21 était un évènement exceptionnel, dont l'organisation faisait peser sur les acteurs en charge de sa préparation une obligation de résultat très lourde alors même que l'organisation générale mise en place par le ministère était complexe. Par ailleurs, la Cour a tenu compte du contexte de forte pression politique dans lequel les personnes renvoyées avaient dû travailler avec, en particulier, des interventions répétées du ministre des affaires étrangères dans les choix opérés en matière d'organisation de la conférence. Enfin, la Cour a retenu le fait que cette conférence internationale, considérée comme une réussite diplomatique, s'était déroulée dans des conditions financières maîtrisées.

Elle a reconnu comme circonstance atténuante particulière pour le secrétaire général de la COP 21, le fait qu'il s'était opposé au recours au marché de prestations relatives aux aménagements événementiels existant pour répondre aux besoins particuliers de la COP 21, pour le chef du protocole, le fait qu'il avait dû cumuler, contre son gré, les fonctions de chef du protocole et de responsable du programme 341, et pour le sous-directeur, le fait qu'il avait, à plusieurs reprises, alerté par écrit des irrégularités commises.

En revanche, la Cour n'a pas fait droit à la défense qui invoquait l'urgence dans laquelle les intéressés indiquaient s'être trouvés pour préparer et organiser la COP 21, comme circonstance atténuante. Au contraire, elle a considéré que le secrétariat général de la COP 21 et les services du protocole disposaient d'un temps suffisant pour préparer l'organisation de la conférence de Paris sur le climat dans le respect du droit des marchés publics, et que c'était en réalité la déficience de l'organisation retenue pour l'organisation de la COP 21 et le manque d'anticipation, de coordination et de réactivité des différents services qui avaient placé l'acheteur dans une situation d'urgence dont il ne pouvait se prévaloir.

## **VI - Les sanctions**

La CDBF a infligé une amende de 1 000 € au secrétaire général de la COP 21, de 1 000 € au responsable du protocole et de 500 € au sous-directeur de la logistique, de l'interprétation et de la traduction.

La Cour a décidé la publication anonymisée de l'arrêt au *Journal officiel* de la République française et sur le site internet.

Un pourvoi en cassation a été formé contre cet arrêt par l'une des personnes jugées.

## **Arrêt n° 258-849 du 20 juin 2022**

### **Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP)**

#### **I - Les infractions présumées**

- Art. L. 313-4 du CJF : infractions aux règles d'exécution des dépenses et des recettes de l'État ou des collectivités et organismes mentionnés à l'article L. 312-1 du CJF ;
- 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 directeurs généraux successifs de l'INSEP pour des irrégularités relatives au versement de diverses primes et indemnités, l'attribution d'heures supplémentaires, l'occupation d'un logement de fonction et les conditions de passation de plusieurs marchés de prestations de service.

La Cour a retenu la responsabilité des personnes renvoyées pour les trois premiers griefs. En revanche, pour les marchés de prestations de service, appliquant strictement sa jurisprudence en matière de prescription et refusant de considérer, comme l'y invitait le ministère public, que les trois marchés formaient un tout indissociable, la Cour a estimé que le grief n'était pas constitué.

Après avoir reconnu des circonstances atténuantes de responsabilité, la Cour a sanctionné par une amende les deux personnes renvoyées.

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

#### **1- Sur le versement de diverses primes et indemnités**

Entre 2014 et 2017, l'INSEP avait procédé au versement de diverses primes et indemnités (« compléments de rémunération exceptionnels », primes « de fin d'année », prime exceptionnelle QUALIAC) à plusieurs agents de l'établissement dont des fonctionnaires de l'État.

La Cour a tout d'abord rappelé le principe selon lequel un fonctionnaire affecté directement ou par détachement dans un établissement public ne pouvait percevoir aucune rémunération qui ne soit prévue par la loi ou le règlement, sauf lorsqu'il était détaché sur un contrat, sa rémunération étant alors déterminée par le contrat conclu avec l'autorité administrative.<sup>22</sup> Elle a ensuite observé que le personnel permanent de l'INSEP était composé, d'une part, de contractuels et, d'autre part, de fonctionnaires qui étaient affectés à l'établissement en position normale d'activité ou par la voie du détachement, certains de ces fonctionnaires étant détachés sur un contrat. Elle en a déduit que le versement de diverses primes et indemnités à des fonctionnaires, notamment ceux placés en position normale d'activité, qui n'était instauré par aucun texte légal, constituait une infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses au sens de l'article L. 313-4 du CJF.

En ce qui concerne l'existence d'avantages injustifiés, la Cour a estimé qu'il n'était pas établi que les compléments exceptionnels de rémunération n'aient pas correspondu à la contrepartie d'un surcroît de travail ou d'une sujétion particulière. De même, elle a relevé que la prime QUALIAC avait été attribuée à raison des travaux nécessaires à la mise en place d'un nouveau progiciel au sein du service comptable. En revanche, pour la prime de fin d'année régulièrement distribuée aux agents depuis 2010, financée par le reliquat de masse salariale, elle a jugé qu'elle n'était justifiée ni par un surcroît de travail, ni par une sujétion particulière et qu'en conséquence, elle était constitutive d'un avantage injustifié au sens de l'article L. 313-6 du CJF.

---

<sup>22</sup> Cf. Conseil d'État, Décision n° 439665 du 30 décembre 2021, *INPI* et *CDBF*, 10 décembre 2020, *ONIAM*.

## 2- Sur l'attribution d'heures supplémentaires

Entre 2014 et 2016, l'INSEP avait rémunéré des heures supplémentaires à plusieurs agents de l'établissement sans qu'il ne puisse être établi que ces versements avaient été la contrepartie de la réalisation effective d'heures supplémentaires. En outre, l'instruction avait montré que certains paiements effectués étaient, en réalité, destinés à accorder un complément de rémunération à des agents, sans lien avec les heures de services effectuées.

La Cour a jugé que le fait d'avoir payé des heures supplémentaires en méconnaissance des dispositions du décret du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires constituait une infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses, au sens de l'article L. 313-4 du CJF, et que ces versements indus qui ne correspondaient pas à la contrepartie d'un surcroît de travail ou d'une sujétion particulière, étaient constitutifs d'un avantage injustifié octroyé aux agents concernés, au sens de l'article L. 313-6 du CJF.

## 3- Sur l'occupation d'un logement de fonction

L'INSEP avait recruté, en juillet 2013, un chargé de mission auprès du directeur général qui s'était vu attribuer un logement de fonction au sein du domaine de l'établissement sur le fondement d'une autorisation d'occupation précaire moyennant le paiement d'une redevance mensuelle. L'octroi de cet avantage était justifié par le fait que l'intéressé assurait des missions de gestionnaire de ressources humaines, matérielles et financières, lesquelles fonctions sont mentionnées dans l'arrêté du 23 décembre 2015 pris par le ministre des sports pour l'application des articles R. 2124-64 et R. 2124-68 du code général de la propriété des personnes publiques à l'INSEP. Il se trouve qu'à compter d'avril 2017, cet agent avait été nommé successivement à différents postes tout en conservant le bénéfice du logement.

Après avoir analysé les différents avenants au contrat de l'agent, et observé qu'aucun élément matériel n'avait permis d'établir qu'à compter du 24 avril 2017, l'intéressé avait effectivement continué d'exercer des fonctions, de quelque nature qu'elles soient, assimilables à celles de « gestionnaire de ressources humaines, matérielles et financières », la Cour a estimé que cet agent n'avait plus droit à la concession d'un logement, compte tenu de l'évolution de ses fonctions au sein de l'établissement. Elle en a déduit que le fait d'avoir maintenu le bénéfice de ce logement en méconnaissance de l'arrêté précité du 23 décembre 2015 constituait une infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses au sens de l'article L. 313-4 du CJF, et que les éléments constitutifs d'un avantage injustifié au sens de l'article L. 313-6 du CJF étaient également réunis.

#### 4- Sur l'achat de prestations à une société de conseil

Entre 2013 et 2016, afin d'élaborer et de rédiger le projet d'établissement de l'INSEP, puis de le décliner en plan d'actions, l'INSEP avait commandé à une société de conseil diverses prestations d'une valeur totale de 317 150 € HT par trois marchés distincts.

Il était fait grief à l'INSEP d'avoir, en concluant ces trois marchés relatifs au même projet d'établissement, méconnu les articles 26 et 27 du code des marchés publics en scindant les achats qui auraient dû constituer une unique commande et, ce faisant, de n'avoir pas respecté dès 2013 la procédure de passation formalisée, alors que le montant total du besoin était supérieur à 130 000 € HT. L'Institut aurait également méconnu l'article 5 du même code, en ne définissant pas préalablement avec précision la nature et l'étendue de ses besoins.

Le problème était que les deux premiers marchés avaient été passés en période prescrite. Pour contourner cette difficulté, le ministère public soutenait que les trois marchés formaient en réalité un tout indissociable ce qui permettrait à la Cour de les appréhender globalement.

La Cour a estimé que, quand bien même les trois marchés étaient relatifs au projet d'établissement, cela ne suffisait pas à établir que les deux premiers, relatifs à l'élaboration de ce projet, formeraient avec le troisième, relatif à sa mise en application effective et à sa traduction dans l'organisation de l'INSEP, un tout indissociable, dès lors que l'Institut n'était pas tenu, après avoir arrêté son projet d'établissement, de faire à nouveau appel, un an plus tard, à l'assistance d'un prestataire extérieur pour en accompagner la traduction effective dans son organisation, décision qui n'avait été prise qu'au vu des difficultés alors rencontrées.<sup>23</sup>

Elle a donc écarté le grief.

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

La Cour a retenu comme circonstances atténuantes le fait que le versement de divers accessoires et compléments de rémunération résultait de pratiques antérieures à la prise de fonction des intéressés et que les tutelles de l'INSEP ainsi que son agent comptable n'avaient jamais exprimé de réserves sur ces pratiques réitérées sur plusieurs années.

---

<sup>23</sup> Sur la question de l'ensemble indissociable, cf. CDBF, 9 mars 2021, *CDC-Entreprises*.

## V - Les sanctions

La CDBF a infligé une amende de 1 000 € et de 500 € aux deux anciens directeurs généraux de l'INSEP en fonction de l'imputabilité respective des infractions.

La Cour a décidé la publication anonymisée de l'arrêt au *Journal officiel* de la République française et sur le site internet de la Cour.



## **Arrêt n° 259-816 du 5 juillet 2022**

### **Société publique locale de Mayotte (SPL 976)**

#### **I - Les infractions présumées**

- Art. L. 313-4 du CJF : infractions aux règles d'exécution des dépenses et des recettes de l'État ou des collectivités et organismes mentionnés à l'article L. 312-1 du CJF ;
- 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 et le directeur général de la SPL 976 pour des irrégularités relatives aux conditions de passation et d'exécution de plusieurs marchés, à la rémunération du directeur général et pour des fautes graves commises dans la gestion de la société.

En ce qui concerne les marchés publics, la Cour, après avoir constaté que les quatre marchés litigieux avaient donné lieu à des paiements qui ne pouvaient s'appuyer sur aucun élément concret et tangible permettant d'établir la réalité du service fait, a jugé que ces faits constituaient une infraction aux règles d'exécution des dépenses prévue à l'article L. 313-4 du CJF. Elle a retenu la responsabilité du directeur général qui avait conclu les contrats précités et qui ne s'était pas assuré de la réalisation des prestations avant de mettre les factures en paiement.

En ce qui concerne la rémunération du directeur général, il résultait de l'instruction que le conseil d'administration ayant nommé le directeur général de la société à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013, le président

de la société avait conclu un contrat de travail avec l'intéressé prenant effet le 1<sup>er</sup> décembre 2012. Au titre des mois de novembre et décembre 2012, l'intéressé avait perçu une rémunération au titre de son statut de salarié. La Cour a considéré que la conclusion d'un contrat de travail avec une prise d'effet antérieure à cette date et sa conséquence en termes de rémunération n'étaient pas juridiquement valables. Elle a, en conséquence, retenu la responsabilité du président du conseil d'administration au titre des articles L. 313-4 et L. 313-6 du CJF.

Enfin, la Cour a retenu la faute de gestion contre le président et le directeur général de la SPL. Il résultait de l'instruction que les travaux effectivement réalisés par la société étaient restés très limités sur la période et que si des projets avaient été envisagés, aucun n'avait dépassé le stade des études préalables. De plus, l'absence de compétences internes au sein de la nouvelle société en raison de recrutements inadaptés en termes de qualifications et d'expériences, avait rendu la SPL incapable d'accomplir elle-même ses missions. Dans ces conditions, cette défaillance l'avait conduite à contracter avec des prestataires qu'elle avait chargés de prendre en charge les missions qui lui incombait. Mais les gestionnaires de la SPL ne s'étaient pas assurés de la bonne réalisation par ces prestataires des tâches qui leur étaient confiées de sorte que ce recours à des prestataires n'avait pas trouvé d'évidentes concrétisations. Entre 2013 et 2016, la SPL n'avait ainsi réalisé aucun chiffre d'affaires mais elle avait consommé l'intégralité des subventions versées par le département, soit 1,5 M€. La Cour a ainsi considéré que l'ensemble de ces faits témoignant de graves insuffisances dans l'organisation de la SPL, de dysfonctionnements importants dans l'exécution de ses missions et dans le contrôle exercé sur elle, avaient ainsi porté gravement atteinte aux principes généraux de bonne gestion et d'organisation permettant de s'assurer de la préservation des intérêts patrimoniaux de la SPL 976.

Deux points de droit méritent d'être soulignés.

- les élus locaux peuvent être justiciables de la CDBF : dans sa décision, la Cour, après avoir constaté que la fonction de président du conseil d'administration de la SPL n'était pas l'accessoire obligé de la fonction principale d'élu au conseil départemental de Mayotte, reconnaît sa qualité de justiciable de la CDBF<sup>24</sup> ;

---

<sup>24</sup> Cf. CDBF, 22 février 2018, *Société d'investissements de la filière pêche de l'archipel (SIFPA)* et CDBF, 26 mars 2021, *Société d'économie mixte de construction du département de l'Ain (SEMCODA)*.

- dans la continuité de sa jurisprudence récente, la Cour retient la faute de gestion comme une infraction entrant dans le cadre de l'article L. 313-4 du CJF<sup>25</sup>.

### III - Les sanctions

Ne retenant aucune circonstance particulière, la Cour a infligé une amende de 5 000 € au président et au directeur général de la SPL.

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*.

---

<sup>25</sup> Cf. CDBF, 10 janvier 2022, *Établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) Saint-Luc de Castelnau-Montratier et Sainte-Marie de Montcuq*.



## **Arrêt n° 260-802 II du 27 juillet 2022**

### **Institut national de la propriété industrielle**

#### **(INPI) - 2<sup>ème</sup> arrêt**

##### **I - Les infractions présumées**

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

##### **II - Résumé**

Par un arrêt n° 239-802 du 23 janvier 2020, la Cour avait considéré qu'un certain nombre de faits reprochés au directeur général de l'INPI ainsi qu'au secrétaire général et à la directrice administrative et financière de l'établissement étaient prescrits et que la responsabilité de leurs auteurs ne pouvait donc plus être recherchée. Pour les infractions présumées considérées comme non prescrites, la Cour, explicitant le régime juridique applicable aux personnels de l'INPI (fonctionnaires détachés et agents contractuels), avait jugé que les éléments constitutifs des infractions prévues au CJF n'étaient pas réunis. Pour ces différentes raisons, la Cour avait donc relaxé les personnes renvoyées. Sur un seul grief

cependant, elle avait retenu la responsabilité du directeur général mais, au regard des circonstances de l'espèce, et notamment de la modicité des sommes en cause, elle avait décidé de ne pas lui infliger d'amende.

Saisi d'un pourvoi par le ministère public, le Conseil d'État, par sa décision n° 439665 du 30 décembre 2021, a partiellement annulé l'arrêt de la Cour du 23 janvier 2020, en tant qu'il concerne le directeur général, dans la mesure où il a opposé la prescription et a statué sur le remboursement de frais d'hébergement et de repas dans le ressort de la résidence administrative, et renvoyé l'affaire devant la Cour. Dans sa décision, le Conseil d'État a jugé, en ce qui concerne les décisions du directeur général de l'INPI des 10 juin et 8 juillet 2011 relatives respectivement à l'attribution d'une prime de performance et à l'attribution de suppléments de traitement pour mission à l'étranger, que c'était à tort que la Cour avait opposé la prescription en estimant qu'elle n'avait pas été valablement saisie faute de précisions suffisantes dans la décision de renvoi. Par ailleurs, le Conseil d'État a également jugé, pour la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 313-6 du CJF, que « *la circonstance que la responsabilité du comptable de la collectivité ou de l'organisme en cause ait été mise en jeu à raison des mêmes dépenses que celles reprochées à l'ordonnateur et qu'il ait été constitué débiteur de cette collectivité ou de cet organisme par le juge des comptes [n'était] pas de nature à effacer l'existence d'un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé* ».

Au cours de l'audience publique du 8 juillet 2022, le ministère public a réduit le champ de saisine de la Cour aux seuls faits portant sur le versement d'une prime de performance semestrielle à certains fonctionnaires détachés et d'un supplément de traitement pour mission à l'étranger, et sur le remboursement de frais d'hébergement et de repas dans le ressort de la résidence administrative.

Concernant les deux premières irrégularités présumées, la Cour a jugé que les griefs n'étaient pas constitués. Sur le remboursement des frais d'hébergement, elle a considéré que les éléments constitutifs des infractions prévues aux articles L. 313-4 et L. 313-6 du CJF étaient bien constitués mais elle a décidé de dispenser de peine le directeur général au regard notamment de la modicité des sommes en cause.

### III - Les faits et les infractions

#### 1- Sur la prime de performance semestrielle accordée à certains fonctionnaires détachés

Il résultait de l'instruction qu'en application d'une décision du directeur général du 10 juin 2011, les agents de l'INPI qui avaient participé à l'obtention par l'établissement de la certification ISO 9001 en 2012, dont huit fonctionnaires détachés, avaient bénéficié d'une prime de performance semestrielle d'un montant fixe égal à 150 € en juin 2012.

La Cour, s'appuyant sur la décision du Conseil d'État qui avait jugé que les dispositions du décret du 3 mai 2002 qui définissent le régime indemnitaire applicable aux agents de l'INPI étaient applicables aux fonctionnaires bénéficiant d'un détachement sur contrat auprès de l'établissement, a rappelé tout d'abord que l'autorité administrative compétente pouvait, dans la limite des dispositions législatives et réglementaires applicables, fixer les conditions de la rémunération des agents placés sous son autorité. Considérant ensuite qu'il ne résultait pas de l'instruction que le directeur général de l'INPI, qui était compétent pour prendre la décision contestée du 10 juin 2011, avait outrepassé les attributions qui étaient les siennes, ni qu'il avait méconnu les dispositions du décret du 3 mai 2002 précité qui ne faisaient pas obstacle à ce que, dans son appréciation portée sur chacun des fonctionnaires concernés, il décide d'attribuer le même montant de prime à un nombre très réduit d'agents qui avaient tous participé à la procédure d'attribution de la certification ISO 9001, la Cour a jugé que les griefs n'apparaissaient donc pas constitués en l'espèce.

#### 2- Sur le supplément de traitement pour mission à l'étranger

Dans le cadre du programme d'appui au plan d'action Maroc-Union européenne, un contrat de jumelage, financé par l'Union européenne à hauteur de 800 000 €, avait été conclu entre l'INPI, son homologue portugais et l'Office marocain de la propriété intellectuelle et commerciale (OMPIC). Au titre de ce jumelage, des agents de l'INPI étaient intervenus à Rabat, en 2011 et 2012, en qualité d'experts au profit de l'OMPIC. Par décision du 8 juillet 2011, le directeur général de l'INPI avait décidé que ces agents bénéficieraient, en contrepartie de leur intervention, de « suppléments de traitement », sous forme d'« honoraires » d'un montant de 250 € ou 350 € par jour.

Il résultait toutefois de l'instruction que le contrat de jumelage prévoyait les conditions de financement de l'action et renvoyait à son annexe A3 le détail de l'emploi de l'enveloppe budgétaire de 800 000 €. L'annexe A3 énumérait l'ensemble des actions à mener dans le cadre du jumelage et précisait notamment, pour chacune d'elles, le nom des experts et le montant de leurs honoraires, qui pouvait être de 350 € ou de 250 €. Dans ces conditions, la Cour a considéré que la décision contestée du 8 juillet 2011 qui visait explicitement le contrat de jumelage apparaissait fondée et qu'elle ne pouvait avoir causé un préjudice financier pour l'INPI, les dépenses afférentes à la mission étant prises en charge par le budget alloué par la Commission européenne. En conséquence, elle a jugé que les griefs n'apparaissaient pas constitués en l'espèce.

### 3- Sur le remboursement des frais de déplacement

Le directeur général de l'INPI avait décidé que le secrétaire général bénéficierait du remboursement de ses frais d'hébergement et de repas dans le ressort de sa résidence administrative, sur la base de l'article 19 d'un règlement interne du 20 juin 2011.

La Cour a confirmé la décision prise en première instance en rappelant qu'aucune disposition du décret du 3 juillet 2006 modifié fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État, et ses arrêtés d'application, ne prévoyait le remboursement des frais d'hébergement lorsque l'agent se trouvait dans sa résidence administrative. Elle a donc estimé que sur ce point, le règlement adopté par l'INPI méconnaissait les dispositions de ce décret et que les deux décisions du directeur général accordant le remboursement des frais d'hébergement, même si elles avaient été prises en application de ce règlement, étaient pour ce seul motif irrégulières.

S'appuyant ensuite sur la décision du Conseil d'État, elle a écarté l'argument de la défense selon lequel la mise en débet du comptable public pour les mêmes faits aurait eu pour effet d'effacer l'existence d'un préjudice financier pour l'établissement, et jugé que les éléments constitutifs de l'infraction prévue à l'article L. 313-6 du CJF étaient bien constitués.

## **IV - Les responsabilités et l'amende**

La Cour a jugé que le directeur général de l'INPI ne pouvait voir sa responsabilité être mise en cause qu'à raison du remboursement des frais d'hébergement, mais qu'une juste appréciation des irrégularités commises et des circonstances de l'espèce, eu égard notamment à la modicité des sommes en cause, conduisait à ne pas lui infliger d'amende.

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



## **Arrêt n° 261-864 du 6 octobre 2022**

### **Chambre de commerce et d'industrie territoriale (CCIT) du Cantal**

#### **I - Les infractions présumées**

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

#### **II - Résumé**

Le ministère public avait renvoyé devant la Cour deux présidents successifs ainsi que le directeur général de la CCIT du Cantal pour des irrégularités liées aux conditions d'achat, par la chambre de commerce, de prestations de formation portant sur l'installation de réseaux câblés de communication, sur le « certificat d'aptitude à la conduite en sécurité » et sur « l'habilitation électrique », entre 2016 et 2018. Ces achats, d'un montant total de près d'1 M€ HT, avaient été réalisés par le biais de la signature de plusieurs dizaines de bons de commande.

La défense des personnes renvoyées soutenait que la CCIT avait respecté une procédure adaptée conformément aux textes applicables. La Cour, sans aller jusqu'à détailler ce qu'aurait dû être une procédure adaptée pour l'achat de ce type de prestations, a rappelé que les formateurs identifiés pour répondre aux besoins étaient consultés la plupart du temps par téléphone et que les prestations étaient ensuite réservées par courriel, dans une procédure qui se déroulait « au fil de l'eau », sans évaluation préalable des besoins. La Cour a jugé qu'en procédant ainsi, sans avoir

défini des modalités de passation adaptées à la nature et aux caractéristiques des marchés en cause et en l'absence d'élément probant sur le référencement des formateurs et sur les conditions de mise en œuvre de l'égalité de traitement des candidats, la chambre de commerce n'avait pas respecté les principes de la commande publique, faits constitutifs de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du CJF.

La Cour a ainsi sanctionné les trois personnes renvoyées.

### **III - Les circonstances de l'affaire**

La Cour a retenu comme circonstances atténuantes le fait que les griefs reprochés se soient produits dans une période marquée par une restructuration importante du réseau des chambres de commerce et d'industrie et par le développement rapide et exponentiel des réseaux câblés de communication, et par le fait que des mesures correctives aient été adoptées en 2019 pour assurer la régularité des procédures.

### **IV - Les sanctions**

Les trois personnes renvoyées ont été condamnées à une amende de 300 € chacune.

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

## **Arrêt n° 262-847 du 7 novembre 2022**

### **Fédération française d'athlétisme (FFA)**

#### **I - Les infractions présumées**

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

#### **II - Résumé**

Le ministère public avait renvoyé devant la Cour les anciens président et trésorier général de la FFA, leurs successeurs en fonction à ce jour ainsi qu'un consultant de la fédération, pour plusieurs irrégularités comptables.

La Cour a retenu la responsabilité des personnes renvoyées pour trois des quatre griefs soulevés par le ministère public. Après avoir reconnu des circonstances atténuantes de responsabilité, la Cour a sanctionné par une amende trois des cinq personnes renvoyées et dispensé de peine les deux autres.

Concernant les présidents de la fédération, pour retenir leur responsabilité, la Cour a jugé que même si les statuts ou le règlement intérieur ne leur donnaient aucune responsabilité directe dans la tenue ou l'établissement des comptes, ils tenaient de leur qualité d'ordonnateur une obligation générale de surveillance et de contrôle sur les conditions dans lesquelles fonctionnaient les services comptables et étaient établis les comptes de la fédération. Pour les trésoriers, la Cour a justifié leur responsabilité par le fait qu'ils assuraient le suivi et le contrôle des affaires financières de la fédération et qu'ils présentaient, en fin d'exercice, les comptes au bureau fédéral, au comité directeur et les soumettaient au vote de l'assemblée générale, conformément au règlement financier de la fédération.

Un point particulier mérite d'être souligné quant à la compétence de la Cour : celle-ci a retenu la justiciabilité d'un prestataire de service de la FFA qui occupait, de fait, les fonctions de directeur financier de la fédération, au sens des dispositions du c) du I de l'article L. 312-1 du CJF.

### **III – La compétence de la Cour**

La Cour, après avoir rappelé que la FFA étant une association chargée d'une mission de service public, bénéficiant de subventions publiques, était ainsi soumise au contrôle de la Cour des comptes, ses présidents et trésoriers successifs étaient par suite justiciables de la Cour.

Concernant la situation d'un prestataire de la fédération qui la conseillait sur les questions financières, la Cour a commencé par rappeler que l'intéressé intervenait directement et très largement dans la conduite de la gestion financière de la FFA, que ce soit dans l'élaboration et le suivi du budget, la validation des dépenses, le suivi de la trésorerie, les relations avec les tiers comme l'administration fiscale, les organismes sociaux, les banques ou le commissaire aux comptes. Il apparaissait, en outre, que ce prestataire, dont le nom figurait dans les organigrammes de la fédération, avait noué avec cette dernière, qui n'avait pas de directeur financier salarié, une relation devenue exclusive de toute autre collaboration. Dans ces conditions, la Cour a jugé, que, quelle que soit la nature du lien juridique qui le liait à la fédération, l'intéressé devait être considéré comme ayant exercé, de fait, la fonction d'un directeur financier et qu'il était, par suite, justiciable de la Cour.

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

**1-** Sur le traitement comptable des subventions attendues de la part de régions ultramarines

La FFA avait inscrit à l'actif de chacun de ses bilans 2014 à 2017 des créances sur les régions Guadeloupe, Martinique et Guyane, au titre de subventions attendues dans le cadre du plan Antilles-Guyane pour l'athlétisme. À l'exception d'une délibération attributive de subventions de la région Guadeloupe de 2012, ces créances n'étaient justifiées par aucun engagement juridique et n'avaient fait l'objet d'aucune provision dans les comptes 2014 à 2017, à l'exception d'une provision très partielle sur les créances sur la région Guadeloupe.

La Cour a rappelé que l'inscription de créances non justifiées et l'insuffisance ou l'absence de provisions qui l'accompagnait constituaient un manquement aux règles posées par l'article L. 123-14 du code de commerce et par les articles 121-1 et 121-4 du règlement de l'Autorité des normes comptables (ANC) n° 2014-03. Dans ces conditions, ces irrégularités avaient eu pour effet de majorer artificiellement l'actif et le résultat de la fédération sur les exercices considérés. La Cour a jugé que le fait de porter atteinte, par des écritures comptables erronées ou omises, à la sincérité des comptes, constituait une infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses et des recettes, au sens de l'article L. 313-4 du CJF.

**2- Sur le traitement comptable des produits de prestations de service effectuées au profit de la société X...**

La société X..., partenaire historique de la FFA, avait signé avec elle, en août 2016, un protocole qui préfigurait « les termes et conditions » d'un futur contrat de partenariat. Ce protocole stipulait que la société X... s'engageait à verser à la FFA, en contrepartie des prestations et droits consentis par cette dernière, notamment une présence publicitaire sur certains événements sportifs, la somme de 300 000 € HT. Si des factures avaient bien été émises par la FFA à l'encontre de la société X..., le protocole n'avait cependant pas été suivi de la signature d'un contrat de partenariat qui semblait remis en cause par différents échanges de courrier. Cependant, la fédération avait inscrit dans ses comptes 2016 un produit et parallèlement une créance de 300 000 € sur cette société, puis, dans ses comptes 2017, une provision partielle correspondant à 50 % du montant de la créance.

La Cour a estimé que, compte tenu du contexte lié au partenariat privilégié que la FFA avait de longue date avec la société X..., élément qui autorisait à penser que ce nouveau partenariat se concrétiserait, il n'apparaissait pas que l'absence de constitution immédiate, dans les comptes 2016, année de la signature du protocole et de l'émission de deux factures, de toute provision pour dépréciation de la créance de 300 000 € enregistrée sur la société X..., ainsi que la constitution, à la clôture des comptes 2017, d'une provision partielle de cette créance, pouvaient constituer, en l'espèce, un manquement au principe de prudence exigé par les règles comptables. Elle a donc jugé que le grief n'était pas constitué.

**3- Sur le traitement comptable du redressement Urssaf de 2010**

En 2010, la fédération avait été mise en demeure par l'Urssaf de s'acquitter d'un redressement d'un montant de 200 426 €, à la suite d'un contrôle portant sur la période 2007-2009. Une contrainte avait été signifiée en février 2011 à la FFA pour paiement de la somme restant due

au titre du chef de redressement n° 4, qui était contesté par la fédération, et portait sur l'assujettissement des primes de résultat versées aux athlètes. La FFA avait formé contre ce seul chef de redressement un recours devant la commission de recours amiable, qui l'avait rejeté par décision d'avril 2011. La FFA avait alors saisi le tribunal des affaires de la sécurité sociale de Paris en juillet 2011, lequel, par jugement du 14 mai 2013, avait déclaré irrecevable la contestation du redressement, constatant que la FFA n'avait pas fait opposition à la contrainte signifiée par l'Urssaf dans le délai légal de 15 jours. La FFA avait interjeté appel contre ce jugement, qui avait été confirmé par la cour d'appel de Paris par arrêt du 7 décembre 2017.

Sur un plan comptable, la FFA avait constitué dans ses comptes 2010, au titre du risque né de ce litige, une provision pour risques représentant 60 % du montant contesté, et non réglé, du redressement. Elle avait repris cette provision en 2015, considérant que le défaut d'opposition à la contrainte était de la responsabilité de son avocat, et envisageant, à l'époque, si l'issue de la procédure lui était défavorable, de rechercher la responsabilité du conseil défaillant. À la suite de l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 7 décembre 2017 précité, la FFA avait enregistré à l'arrêté des comptes 2017 une provision de 80 000 €, correspondant à près de la moitié de la somme réclamée par l'Urssaf.

La Cour a considéré que la reprise, lors de l'établissement des comptes 2015, de la provision constituée en 2010 était contraire aux règles comptables posées par l'article L. 123-14 du code de commerce et les articles 121-1 et 121-4 du règlement ANC n° 2014-03, dès lors que le jugement de première instance était défavorable à la fédération. Le principe de prudence commandait de conserver, à tout le moins, la provision partielle constituée en 2010, si ce n'est de provisionner le risque intégralement. Cette irrégularité ayant eu pour effet de majorer le résultat et de minorer le passif dans les comptes annuels 2015 et 2016 d'au moins 105 000 €, la Cour a jugé que le fait de porter atteinte, par des écritures comptables erronées ou omises, à la sincérité des comptes, constituait une infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses et des recettes, au sens de l'article L. 313-4 du CJF.

En revanche, elle a jugé que le fait de n'avoir provisionné que pour moitié dans les comptes 2017 le montant dû à l'Urssaf, après la décision de la cour d'appel, ne constituait pas, en l'espèce, un manquement aux règles comptables dès lors que, compte tenu du pourvoi en cassation encore possible contre la décision de la cour d'appel et des incertitudes demeurant quant à l'issue de la procédure, la fédération disposait d'une certaine latitude pour apprécier le montant de la provision à inscrire en comptabilité.

#### 4- Sur le traitement comptable du redressement Urssaf de 2017

La fédération avait fait l'objet d'un nouveau contrôle de l'Urssaf en 2016, portant sur les exercices 2014 et 2015, qui avait donné lieu à un redressement d'un montant de 215 748 €. La FFA avait accepté ce redressement à hauteur de 24 465 €, et l'avait contesté pour le surplus, en saisissant la commission de règlement amiable en février 2018. La commission de recours amiable avait annulé un chef de redressement mais en avait maintenu trois autres, par décision de juin 2018. Le tribunal judiciaire avait ensuite fait partiellement droit au recours de la FFA par jugement du 7 août 2020, annulant un autre chef de redressement, portant sur la somme de 106 542 €.

Sur un plan comptable, la FFA n'avait constitué aucune provision, que ce soit pour risques et charges ou pour litiges, au titre de ce redressement dans les comptes 2017, ni porté mention du litige dans l'annexe aux comptes annuels. Elle avait, en revanche, constitué dans les comptes 2018 une provision de 133 987 € correspondant au montant dû au titre des trois chefs de redressement contestés.

La Cour a estimé que l'absence de constitution de toute provision, à la clôture des comptes 2017, relativement au redressement notifié le 12 décembre 2017, alors que la FFA l'avait accepté en partie et que le principe de prudence s'opposait à ce qu'il soit considéré que le risque d'avoir à décaisser les sommes contestées était entièrement nul, était contraire aux règles comptables posées par l'article L. 123-14 du code de commerce et par les articles 121-1 et 121-4 du règlement ANC n° 2014-03. Cette absence de tout provisionnement du redressement notifié par l'Urssaf en 2017 avait eu pour effet de majorer le résultat et de minorer le passif dans les comptes annuels 2017, ainsi que d'altérer d'autant la sincérité de ces comptes. La Cour a jugé que le fait de porter atteinte, par des écritures comptables erronées ou omises, à la sincérité des comptes, constituait une infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses et des recettes, au sens de l'article L. 313-4 du CJF.

## V - Les circonstances de l'affaire

La Cour a considéré que la certification sans réserve par le commissaire aux comptes des comptes annuels de 2014 à 2017 ainsi que sa validation des différentes écritures irrégulières ne constituaient pas une circonstance exonératoire de la responsabilité des dirigeants de la FFA qui sont, conformément à leurs obligations légales, responsables des comptes, mais que cela constituait une circonstance atténuante de leur responsabilité.

Par ailleurs, la Cour a retenu comme circonstance atténuante pour les actuels président et trésorier de la FFA, le fait, qu'ils avaient hérité d'une pratique comptable établie par leurs prédécesseurs et qu'ils avaient procédé aux régularisations comptables des écritures litigieuses dans les comptes 2018.

## **VI - Les sanctions**

La CDBF a infligé une amende de 2 000 € au directeur de financier de fait de la FFA, de 800 € à son ancien trésorier général, de 500 € à son ancien président et elle a dispensé de peine les actuels président et trésorier général de la FFA.

La Cour a décidé la publication anonymisée de l'arrêt au *Journal officiel* de la République française et sur le site internet de la Cour.

## **Arrêt n° 263-796 du 23 novembre 2022**

### **Établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense (ECPAD)**

#### **I - Les infractions présumées**

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

#### **II - Résumé**

Le ministère public avait renvoyé devant la Cour la directrice, le directeur adjoint et le chef du pôle commercial de l'ECPAD en poste à l'époque des faits, pour différentes irrégularités tenant aux conditions de signature de contrats de production et de coproduction de deux vidéogrammes, ainsi qu'aux conditions d'attribution et d'exécution de deux marchés.

La Cour a retenu leur responsabilité au titre des articles L. 313-1, L. 313-3, L. 313-4 et L. 313-6 du CJF.

Sans retenir aucune circonstance particulière, la Cour a sanctionné par une amende de 2 500 € la directrice et le directeur adjoint de l'ECPAD, et par une amende de 1 000 € le chef du pôle commercial de l'établissement.

### III - Les faits et les infractions

Par un jugement rendu en février 2018, le tribunal correctionnel de Paris avait condamné le chef du pôle commercial de l'ECPAD pour prise illégale d'intérêts, délit réprimé par l'article 432-12 du code pénal, pour avoir eu recours, dans l'exercice de ses fonctions, aux services de son épouse, par l'intermédiaire de l'association A... et de la société de production B... pour le compte desquelles elle avait travaillé. Le même jugement avait également déclaré cet agent de l'établissement coupable d'immixtion dans l'exercice d'une fonction publique pour avoir signé la convention de coproduction entre l'ECPAD et la société B... pour la réalisation du documentaire « *Français par le sang versé* », accomplissant ainsi l'un des actes réservés au titulaire de cette fonction, en l'espèce celle de directeur de l'ECPAD, délit réprimé par l'article 433-12 du code pénal. Pour l'ensemble de ces infractions, le tribunal correctionnel avait prononcé à son encontre une peine d'emprisonnement de dix mois avec sursis et une amende de 10 000 €.

1- Sur le contrat de distribution du vidéogramme relatif au documentaire intitulé « *Harkis, histoire d'un abandon* »

L'ECPAD avait conclu, en février 2012, un contrat de distribution avec l'association A... afin de permettre à l'établissement de vendre le vidéogramme intitulé « *Harkis, histoire d'un abandon* », réalisé pour cette association par l'épouse du responsable commercial de l'ECPAD. Aux termes de cette convention, l'association A... était le producteur du film et l'ECPAD son distributeur.

Il résultait de l'instruction que la conclusion de ce contrat n'avait pas été soumise au visa préalable du contrôleur financier, qui avait apposé sa signature sur le document environ deux mois après la conclusion de la convention. La Cour a jugé que cette méconnaissance des règles du contrôle financier applicables à l'établissement était constitutive de l'infraction prévue à l'article L. 313-1 du CJF et elle a imputé cette infraction au directeur général adjoint de l'ECPAD, qui avait la responsabilité du contrat de distribution qu'il avait personnellement signé. Il disposait d'une délégation de signature très large donnée par la directrice de l'établissement qui couvrait notamment toutes conventions de production et de coproduction engageant l'établissement.

Par ailleurs, ce contrat de distribution avait été conclu en méconnaissance des articles 6 et 1133 du code civil, dès lors qu'il était constitutif de l'infraction pénale prévue à l'article 432-12 du code pénal relatif à la prise illégale d'intérêts. Il résultait également de l'instruction que les

conditions financières du contrat de distribution s'écartaient de celles prévues par la réglementation et que l'association A... ne pouvait prétendre à l'application du tarif « Défense », celui-ci étant réservé par la réglementation interne aux services et établissements relevant du ministère de la défense et non aux personnes privées. Enfin, la TVA n'avait pas été collectée par l'établissement pour être reversée au service compétent de l'État.

La Cour a jugé que l'ensemble de ces faits était constitutif de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du CJF. Pour ce qui est de l'attribution de 60 % des recettes de distribution du vidéogramme intitulé « Harkis, histoire d'un abandon » à l'association A..., de l'application à son profit du tarif préférentiel dit « Défense » sur les prestations techniques réalisées par l'ECPAD ainsi que de l'absence de collecte et de reversement de la TVA, la Cour a jugé que ces faits étaient également constitutifs d'un avantage injustifié au sens de l'article L. 313-6 du CJF, octroyé à l'association A... et entraînant un préjudice financier pour l'ECPAD et le Trésor public.

Concernant les responsabilités, la Cour a tout d'abord imputé ces infractions au directeur général adjoint de l'ECPAD et également à la directrice de l'établissement qui avait manqué à son devoir général d'organisation, de contrôle et de surveillance qui s'impose à tout chef d'établissement et qui avait signé le devis appliquant le tarif « Défense » à l'association alors même qu'elle avait été alertée des risques possibles de conflits d'intérêts.

S'agissant du chef du pôle commercial, poursuivi au titre des articles L. 313-4 et L. 313-6 du CJF, bien que n'ayant pas signé le contrat litigieux, il n'en était pas moins à son initiative et il avait proposé l'application d'un tarif préférentiel. Toutefois, la Cour a estimé, qu'au cas d'espèce, compte tenu de la nature des sanctions pénales déjà prononcées et des intérêts sociaux en jeu, elle ne pourrait pas le sanctionner au titre de l'article L. 313-6 précité sans méconnaître le principe *non bis in idem*. En revanche, il y avait lieu d'engager sa responsabilité sur le fondement de l'article L. 313-4 du CJF.

2- Sur le contrat de coproduction d'un documentaire consacré à la Légion Étrangère

La société B... et l'ECPAD avaient conclu une convention de coproduction d'un vidéogramme intitulé « *Français par le sang versé* », consacré à la Légion étrangère. Il résultait de l'instruction que cette convention avait été signée par le responsable commercial de l'ECPAD alors que celui-ci ne disposait d'aucune délégation pour conclure cet acte au nom de son administration, et qu'après avoir vainement sollicité auprès de l'établissement des informations supplémentaires, le contrôleur financier avait refusé de viser la convention de coproduction.

La Cour a jugé que le fait d'avoir signé une convention sans disposer des pouvoirs pour ce faire et en l'absence du visa préalable du contrôleur financier était constitutif des infractions prévues aux articles L. 313-1 et L. 313-3 du CJF.

S'agissant du chef du pôle commercial, poursuivi au titre des articles L. 313-1 et L. 313-3 du CJF pour avoir signé le contrat litigieux, la Cour a estimé, qu'au cas d'espèce, compte tenu de la nature des sanctions pénales déjà prononcées et des intérêts sociaux en jeu, elle ne pourrait pas le sanctionner au titre de l'article L. 313-3 précité sans méconnaître le principe *non bis in idem*. En revanche, il y avait lieu d'engager sa responsabilité sur le fondement de l'article L. 313-1 du CJF.

La Cour a également considéré que ces faits étaient imputables à la directrice de l'établissement qui avait manqué à son devoir général d'organisation, de contrôle et de surveillance qui s'impose à tout chef d'établissement en ne prenant pas les mesures appropriées pour prévenir les graves irrégularités observées dans le service commercial et qui avaient conduit à la signature de ce contrat irrégulier. Elle a donc décidé d'engager sa responsabilité sur le fondement de l'article L. 313-4 du CJF.

### 3- Sur le contrat de nettoyage et d'entretien des locaux et vitrerie de l'ECPAD

Un marché formalisé à bons de commande d'une durée d'un an, reconductible d'année en année pour une durée maximale de quarante-huit mois, avait été passé par l'ECPAD pour le nettoyage et l'entretien de ses locaux. Il ressortait de l'instruction que les sous-critères de sélection avaient été modifiés après le dépôt des offres, ce qui avait eu pour effet d'évincer l'une des sociétés candidates, alors que celle-ci aurait pu apparaître comme la moins disante sans cette modification. La Cour a rappelé que le fait d'avoir modifié les sous-critères d'attribution du contrat de nettoyage et d'entretien de ses locaux avait porté atteinte au principe de la transparence des procédures et d'égal accès des candidats à la commande publique, et qu'il s'agissait donc d'une irrégularité au regard des règles de gestion applicables à l'établissement public. Cependant, dans les circonstances particulières de l'espèce, elle a estimé que cette irrégularité ne pouvait pas être imputée au directeur général adjoint ni à la directrice de l'établissement.

### 4- Sur le contrat de passage au gaz de la production de chauffage du site de l'ECPAD

Un marché public de rationalisation et de passage au gaz avait été passé par l'ECPAD selon une procédure adaptée. Il avait été alloué en deux lots distincts, le premier concernant la production de chauffage du site de l'établissement et le second étant intitulé « voirie-réseaux-divers ».

Il ressortait de l'instruction que l'exécution du marché s'était traduite par un certain nombre de manquements aux règles posées par le CCAP : retard d'exécution de 142 jours, absence de nettoyage des chantiers, défaut de remise à l'acheteur par l'attributaire du marché des attestations de conformité des réseaux et des installations, des tableaux et schémas de chaufferies, du dossier des ouvrages exécutés et du plan de récolement des réseaux.

Au total, des pénalités de retard d'un montant total de 162 034,51 € auraient dû être liquidées et ordonnancées par l'ECPAD. La Cour, après avoir rappelé que le pouvoir adjudicateur avait la possibilité dans certaines circonstances de ne pas appliquer des pénalités de retard pourtant exigibles en application du marché, a constaté qu'en l'espèce, l'envoi d'une mise en demeure au prestataire confirmait la volonté de l'établissement de percevoir lesdites pénalités. Dans ces conditions, elle a jugé que le fait de ne pas avoir liquidé et ordonnancé des pénalités de retard était constitutif de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du CJF et qu'il était également constitutif d'un avantage injustifié au sens de l'article L. 313-6 du CJF, octroyé par l'ECPAD à son cocontractant, et entraînant pour l'établissement un préjudice financier.

La Cour a imputé ces infractions au directeur adjoint qui avait suivi la passation et l'exécution du marché public de rationalisation et de passage au gaz, ainsi qu'à la directrice de l'ECPAD, ordonnateur, qui avait manqué à son devoir général d'organisation, de contrôle et de surveillance qui s'impose à tout chef d'établissement.

## **IV - Les sanctions**

La directrice et le directeur adjoint de l'ECPAD ont été condamnés à une amende de 2 500 € chacun, et le chef du pôle commercial à une amende de 1 000 €.

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



**Arrêt n° 264-865 du 24 novembre 2022**

**Régie régionale des transports des Landes**

**(RRTL) - Question prioritaire**

**de constitutionnalité (QPC)**

La QPC portait sur les articles 29 et 30 de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, qui précisent la date de l'entrée en vigueur du texte et les dispositions transitoires applicables.

Il y était soutenu que ces dispositions fixant des modalités d'entrée en vigueur différée, y compris pour les mesures qui allègent le régime de sanction, seraient inconstitutionnelles car portant atteinte au principe de nécessité des délits et des peines garantis par la Constitution, notamment celui prévu à l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Il résulterait en effet du principe constitutionnel de nécessité des peines que le législateur ne peut différer dans le temps l'entrée en vigueur d'une mesure répressive plus douce. Or, l'ordonnance ne comporterait aucune disposition d'entrée en vigueur particulière pour les affaires susceptibles d'être jugées par la CDBF avant la date du 1<sup>er</sup> janvier 2023.

La Cour a décidé de transmettre au Conseil d'État la question de la conformité à la Constitution des articles 29 et 30 de l'ordonnance du 23 mars 2022 et de sursoir à statuer sur le fond.



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

En 2022, le Conseil d'État a rendu six décisions sur des pourvois en cassation formés contre des arrêts de la CDBF.

Trois pourvois ont fait l'objet d'une décision d'admission au titre de la procédure préalable (art. L. 822-1 du CJA)<sup>26</sup>. Ils se rapportent à l'arrêt n° 248-767 *CDC Entreprises - Plan d'attributions gratuites d'actions* du 9 mars 2021.

Trois pourvois ont fait l'objet d'une décision de non-admission au titre de la procédure préalable (art. L. 822-1 du CJA). Ils se rapportent à l'arrêt n° 245-801 *Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des infections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM)* du 10 décembre 2020<sup>27</sup> et à l'arrêt n° 249-837 *Société d'économie mixte de construction du département de l'Ain (SEMCODA)* du 26 mars 2021<sup>28</sup>.

Enfin, une décision de la CDBF rendue en 2022 fait l'objet d'un pourvoi en cassation. Il s'agit de l'arrêt n° 257-835 *21<sup>ème</sup> conférence des parties à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques de 2015 à Paris (COP 21)* du 6 mai 2022.

---

<sup>26</sup> Décisions ns° 452310, 452412, 452420 du 10 février 2022.

<sup>27</sup> Décisions ns° 444958, 449498 du 10 mars 2022.

<sup>28</sup> Décision n° 452699 du 25 avril 2022.



## Activité internationale

La CDBF n'a pas eu d'activité internationale particulière en 2022.

Des membres de la CDBF ont cependant participé à différentes missions ou initiatives menées par la Cour des comptes, soit en faveur des Institutions supérieures de contrôle (ISC) étrangères, soit dans le cadre de ses activités multilatérales.

Ainsi, en octobre 2022, un membre titulaire de la CDBF a effectué une mission auprès de la Cour des comptes de Djibouti dans le cadre des actions d'appui à la modernisation et au renforcement des capacités de cette ISC, dans son volet relatif au contrôle juridictionnel et au fonctionnement du service du greffe. Cette mission a permis de donner à la Cour des comptes djiboutienne les bases pour exercer pleinement sa compétence juridictionnelle qui pourrait intégrer, à la faveur des réformes en cours, la discipline budgétaire et financière.

Dans le cadre du jumelage de la Cour des comptes française avec la Cour des comptes du Sénégal, dont un important volet a trait à la redynamisation de la fonction juridictionnelle, sous ses différentes formes, un autre membre titulaire de la CDBF a accompagné l'instruction de deux affaires dont une a déjà donné lieu à l'élaboration d'un rapport en cours d'examen par le ministère public. D'autres actions de coopération, dans le domaine de la responsabilité financière sont projetées : elles devraient concerner, pour l'avenir proche, l'accueil d'une délégation de magistrats sénégalais à Paris ou encore, une réflexion en profondeur sur la conservation et la diffusion de la jurisprudence propre à la responsabilité des gestionnaires publics.

Un membre titulaire de la CDBF a également participé au Forum des ISC à compétence juridictionnelle organisé en marge du XXIV<sup>ème</sup> Congrès de l'INTOSAI, à Rio de Janeiro au Brésil, du 7 au 11 novembre 2022. Ce forum, créé il y a sept ans, réunit une quarantaine des ISC exerçant des attributions juridictionnelles sur la responsabilité des différents acteurs de la gestion publique. La rencontre de Rio, qui a mobilisé une soixantaine de personnes représentant plus de vingt ISC a été l'occasion de présenter la réforme de la responsabilité des gestionnaires publics en France qui consacre la disparition de la CDBF et les avantages qui en sont attendus. Cette réforme, qui a également été présentée à des délégations des ISC du Burundi, Cameroun, Madagascar, Bénin et Djibouti en visite d'étude à Paris, a suscité un grand intérêt du fait que les juridictions financières françaises restaient quasiment les seules à avoir une Cour des comptes et une CDBF séparées.



## Conclusion

Au cours de l'année 2022, la CDBF aura maintenu une activité juridictionnelle soutenue en dépit des perspectives d'une réforme profonde de la responsabilité des gestionnaires publics, annoncée par la loi de finances pour 2022 et opérée par l'ordonnance du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics précitée entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023.

S'il appartiendra aux historiens du droit et de nos institutions d'étudier, d'analyser et de porter un jugement sur la CDBF, la conclusion du dernier rapport d'activité de la CDBF est déjà l'occasion de faire un premier bilan de ces quelques 74 années qui nous séparent de la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 tendant à sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'État et de diverses collectivités et portant création d'une Cour de discipline budgétaire et financière.

L'activité d'une juridiction se mesurant d'abord au nombre de ses décisions, notons que la Cour aura rendu 264 arrêts depuis sa création, dont près de 20 % au cours des cinq dernières années ce qui témoigne de son dynamisme porté par une volonté affichée tant par le Siège que par le Parquet de développer son activité. Ces décisions sont l'aboutissement de déférés, à l'origine desquels on trouve à plus de 90 % les juridictions financières, et dont le nombre s'élève à 698 depuis 1948. Certes, ces chiffres restent modestes et constituaient l'une des faiblesses souvent relevées de la CDBF mais ce volume d'affaires était cependant suffisant pour construire et développer une jurisprudence solide, bien charpentée, dans l'intérêt des justiciables et de la gestion publique.

Et n'est-ce pas à l'aune de la solidité et de l'exemplarité de sa jurisprudence unanimement reconnue par la doctrine et les spécialistes du droit public financier qu'il faut juger une juridiction plus que sur ses indicateurs d'activité ? La qualité de cette jurisprudence doit beaucoup d'ailleurs à la composition originale de la Cour décidée par le législateur en 1948, avec un nombre égal de conseillers d'État et de conseillers maîtres à la Cour des comptes qui ont toujours su, au cours des ans, apporter aux délibérés leurs visions différentes et complémentaires. Il n'est donc pas surprenant que le législateur de 2022 ait décidé de reproduire pour partie cette organisation dans la composition de la Cour d'appel financière chargée, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, de juger en deuxième ressort des décisions rendues par la chambre du contentieux de la Cour des comptes.

Le nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics tel qu'il résulte de l'ordonnance du 23 mars 2022 précitée emprunte nombre de ses caractéristiques à la CDBF. Il s'agit en effet d'un régime de type répressif qui repose sur des infractions et des sanctions définies par le législateur. La procédure suivie qui va du déféré à l'audience est également très proche de celle qui était mise en œuvre devant la Cour. Ainsi, la chambre du contentieux de la Cour des comptes, désormais chargée de ce contentieux unifié, comme la Cour d'appel financière qui aura à connaître des appels formés contre les décisions de la chambre du contentieux pourront s'appuyer, au moins pour un temps, sur la jurisprudence de la CDBF, qui s'est patiemment construite depuis 1948, et plus particulièrement consolidée au cours des cinq dernières années. Il en est de même pour le ministère public dont le rôle sera majeur dans la mise en œuvre du nouveau régime.

L'heure n'est donc pas aux regrets pour la CDBF qui aura accompli jusqu'au dernier jour la mission qui était la sienne, qui aura profondément inspiré les rédacteurs de l'ordonnance du 23 mars 2022 et de ses textes d'application et dont la jurisprudence continuera, au moins pour un temps, à irriguer les activités contentieuses des juridictions financières.

\*

\*\*

Le présent rapport a été présenté à la Cour des comptes le 13 janvier 2023 par M. Moscovici, Premier président de la Cour des comptes, président de la Cour de discipline budgétaire et financière ; Mme Bergeal, Présidente de la section des finances du Conseil d'État, vice-présidente de la Cour de discipline budgétaire et financière ; M. Yeznikian, M. Gueudar-Delahaye et Mme Escaut, conseillers d'État, Mme Vergnet, M. Geoffroy, Mme Coudurier, M. Miller, conseillers maîtres à la Cour des comptes, membres titulaires de la Cour de discipline budgétaire et financière ; MM. El Nouchi et Quencez, conseillers d'État, et M. Rolland, conseiller maître, membres suppléants ; Mme Casas, conseillère maître, MM. Dacosta et Seban, conseillers d'État, membres titulaires, Mme Pittet, conseillère maître, membre suppléant, étant excusés.

Étaient présents et ont participé aux débats : M. Gautier, procureur général, ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière, assisté de M. Barichard, Premier avocat général, et de M. Groper, avocat général.

M. Savy, conseiller maître à la Cour des comptes et secrétaire général de la Cour de discipline budgétaire et financière, assurait le secrétariat de la séance.

Pierre MOSCOVICI