

COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE
ET FINANCIÈRE

RAPPORT
AU PRÉSIDENT
DE LA RÉPUBLIQUE
2017

Sommaire

Introduction	5
Compétences de la Cour de discipline budgétaire et financière	7
Activité et performance de la Cour en 2016	11
L'activité de la Cour.....	11
<i>Les indicateurs de volume</i>	11
<i>Les délais de traitement des affaires</i>	14
Les moyens en personnel de la Cour (hors ministère public).....	17
Appréciation de la performance annuelle de la Cour	18
<i>Rappel des objectifs et des indicateurs de performance</i>	18
<i>Appréciation de la performance de la CDBF en 2016</i>	20
La jurisprudence de la Cour de discipline budgétaire et financière en 2016	23
Arrêt n° 205-694/695-II du 2 février 2016 Consortium de réalisation (CDR) et Établissement public de financement et de restructuration (EPFR) – Question prioritaire de constitutionnalité (QPC).....	25
Arrêt n° 206-735-I du 3 mars 2016 Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (CIPAV) – Question prioritaire de constitutionnalité (QPC).....	29
Arrêt n° 207-745 du 22 avril 2016 Agence nationale des titres sécurisés (ANTS).....	31
Arrêt n° 208-737 du 14 juin 2016 Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) de Durtal.....	37
Arrêt n° 209-730-I du 21 juin 2016 Office national des eaux et des milieux aquatiques (ONEMA) – Question prioritaire de constitutionnalité (QPC).....	41
Arrêt n° 210-722 du 21 juillet 2016 Agrément dérogatoire donné à une opération de défiscalisation relevant de la loi du 23 juillet 2003 dite « loi Girardin »	43
Arrêt n° 211-739 du 16 novembre 2016 Centre hospitalier de Givors.....	47
Arrêt n° 212-735-II du 30 décembre 2016 « Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (CIPAV) »	51
Décisions de classement du procureur général et exécution des décisions de justice	55
I - Décisions de classement du procureur général	55
II - Exécution des jugements par les personnes morales de droit public.....	56

Décisions du Conseil d'État, juge de cassation des arrêts de la CDBF ...	57
La modernisation des procédures et de l'organisation de la CDBF.....	58
Activité internationale.....	61
Conclusion.....	63

Introduction

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

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

Le nombre de déférés est un indicateur important dans la mesure où il détermine l'activité et les productions de la CDBF : réquisitoires introductifs d'instance ou décisions de classement, instructions et dépôts de rapport, décisions de renvoi et au dernier stade de la procédure, audiences publiques et arrêts.

Pour l'année 2016, les déférés se sont élevés à 16, soit un nombre supérieur à la moyenne constatée pendant la période 2007-2016 (15 déférés). La CDBF a rendu huit arrêts en 2016, dont trois concernant des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), comme en 2015, au-dessus de la moyenne constatée depuis 2007 (5,6 arrêts par an). Les activités liées à l'instruction des affaires ont été en forte hausse avec un nombre de rapports déposés et un nombre d'auditions de personnes mises en cause et de témoins sensiblement supérieurs à cette moyenne (respectivement 13 par rapport à 9 et 87 par rapport à 44).

L'année 2016 a, notamment, été marquée par l'examen de trois questions prioritaires de constitutionnalité et par la réforme de l'organisation et des procédures de la Cour.

Compétences 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. Elle est présidée par le Premier président de la Cour des comptes, vice-présidée par le Président de la section des finances du Conseil d'État, et composée paritairement de conseillers d'État et de conseillers maîtres à la Cour des comptes. La CDBF est une juridiction administrative spécialisée, de nature répressive, qui sanctionne les atteintes aux règles régissant les finances publiques, commises par les ordonnateurs, les comptables et les gestionnaires publics inclus dans le champ de ses justiciables (article L. 312-1 du CJF).

Juridiction financière distincte de la Cour des comptes, la CDBF remplit un office autonome selon un droit spécifique et sur la base d'infractions légales qui lui sont propres. Les infractions réprimées par la Cour sont énoncées aux articles L. 313-1 et suivants du CJF. Elles portent sur la violation des règles relatives à l'exécution des recettes, des dépenses et à la gestion des biens des collectivités publiques (État ou collectivités locales) ou des organismes publics ou privés soumis au contrôle de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes (articles L. 313-1 à L. 313-4 du CJF). Elles concernent 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 du 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 CJF¹, 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,

¹ Par une décision n° 2016-599 QPC du 2 décembre 2016, le Conseil constitutionnel a déclaré cet article conforme à la Constitution, voir *infra* p. 41.

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 justice². 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 concernée³ (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 mixte⁴.

La CDBF peut être saisie⁵, conformément à l'article L. 314-1 du CJF, par les autorités suivantes⁶, toujours par l'organe du ministère public :

- le Président de l'Assemblée nationale ;
- le Président du Sénat ;
- le Premier ministre ;
- le ministre chargé des finances ;
- les autres membres du Gouvernement pour les faits relevés à la charge des fonctionnaires et agents placés sous leur autorité ;
- la Cour des comptes ;

² CDBF, 20 décembre 2001, *Région Guadeloupe*.

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

⁴ CDBF, 13 juin 2003, *SEM Sarcelles Chaleur*, Lebon p. 121.

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

⁶ L'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du CJF, dont l'entrée en vigueur interviendra au plus tard le 1^{er} juillet 2017, inclut en outre dans cette liste de l'article L. 314-1, les procureurs de la République.

- les chambres régionales et territoriales des comptes ;
- le procureur général près la Cour des comptes.

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 de condamnation au *Journal officiel* de la République française.

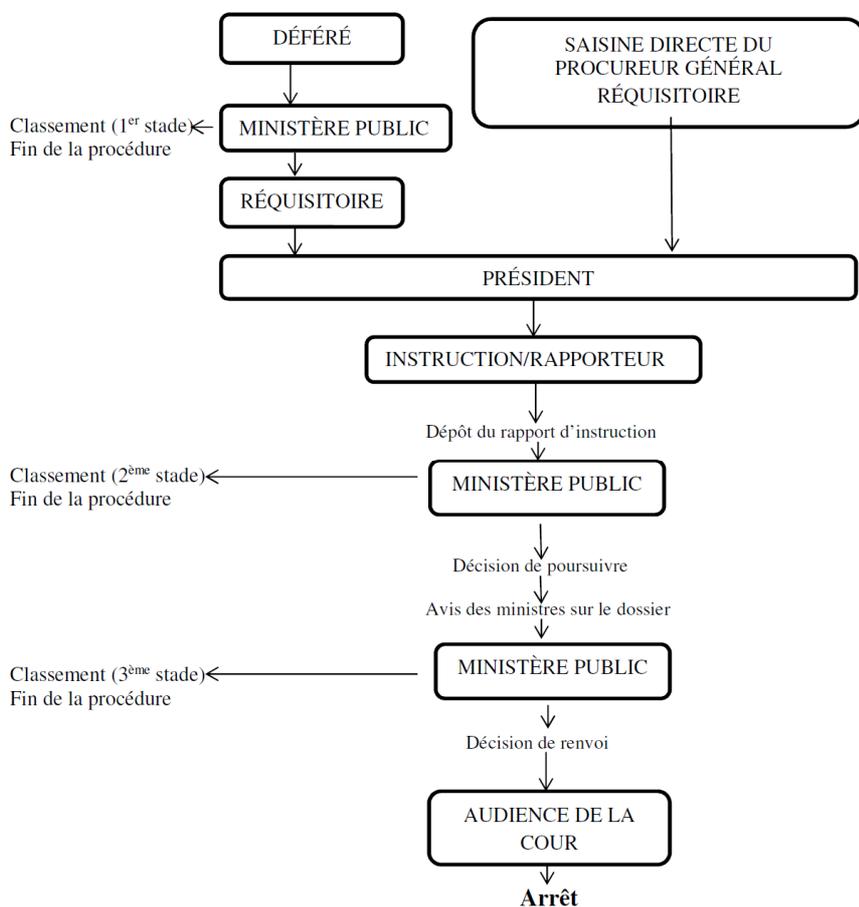
Les arrêts de la CDBF peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État.

Depuis 1948, la CDBF a rendu 212 arrêts⁷. 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.

⁷ 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 financière⁸



⁸ L'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du CJF, dont l'entrée en vigueur interviendra au plus tard le 1^{er} juillet 2017 prévoit la suppression de la demande d'avis aux ministres.

Activité et performance de la Cour en 2016

L'activité de la Cour

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

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

Les indicateurs de volume

Le nombre d'arrêts s'établit à huit en 2016. Ce résultat est égal ou supérieur à ceux constatés les années précédentes (huit arrêts rendus en 2015, cinq arrêts en 2014, quatre en 2013) et à la moyenne constatée depuis 2007 (5,6).

Le nombre de déférés transmis s'élève à 16 en 2016. Il est inférieur à celui de 2015 (20) et à celui de 2014 (22) mais supérieur à la moyenne annuelle des déférés de la période 2007 à 2016 (15).

Sur les 16 déférés enregistrés en 2016, 15 proviennent des juridictions financières. Cinq déférés ont été transmis par des chambres régionales des comptes (au lieu de 12 en 2015 et de huit en 2014), 10 par la Cour des comptes (8 en 2015, 13 en 2014). Un déféré est d'origine ministérielle (ministre des finances et des comptes publics et ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique). En outre, 2 saisines ont été à l'initiative du procureur général. Malgré la baisse des déférés issus des chambres régionales des comptes, constatée en 2016, la répartition de leur

nombre entre celles-ci et les chambres de la Cour des comptes reste assez équilibrée sur les 3 dernières années.

Sur une période de 10 ans, 96 % 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 2016 (18 dont 3 supplétifs) a été supérieur à la moyenne constatée ces 10 dernières années (11).

L'année 2016 a été marquée par la forte hausse des travaux liés à l'instruction. Ainsi, le nombre de rapports d'instruction déposés en 2016 (13) a, été supérieur à la moyenne constatée ces 10 dernières années (9,2). Le nombre d'auditions de personnes mises en cause et de témoins entendus a été élevé (87 en 2016, sur 21 affaires, à comparer à 44 en moyenne ces 10 dernières années, sur 10 affaires en moyenne), ce qui est significatif de l'augmentation du nombre d'affaires instruites.

Les travaux d'instruction sont réalisés par des rapporteurs près la Cour, désignés parmi les 24 qui ont été nommés dans ces fonctions, assistés par les deux greffières.

Le nombre de classements⁹ est de 8 en 2016 (12 en 2015 et 8 en 2014). Le taux de classement s'établit ainsi en 2016 à 73 %. Il est supérieur au taux moyen de classement de 63 % constaté depuis la création de la CDBF et aux taux observés au cours des deux dernières années (60 % en 2015 et 50 % en 2014). Le taux élevé de 2016 s'explique, notamment, par le faible nombre de décisions de renvoi communiquées dans l'année (trois).

⁹ 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. Le détail des décisions portant sur ce type particulier d'affaires est présenté ci-après.

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

Années	Déférés enregistrés dans l'année	Nombre de classements au 1 ^{er} stade (Art. L. 314-3)	Nombre de classements au 2 ^{ème} stade (Art. L. 314-4)	Nombre de classements au 3 ^{ème} stade (Art. L. 314-6)	Nombre de saisines directes du procureur général	Autres saisines (révision, renvoi après cassation...)	Nombre d'arrêts rendus	Taux de classement ⁽¹⁾	Nombre d'affaires en stock au 31 décembre
2007	12	2	4	0	0	0	3	60 %	30
2008	16	6	0	1	0	1	5	70 %	35
2009	14	9	7	0	0 ⁽²⁾	0	6	73 %	27
2010	8	4	2	0	0	0	3	56 %	26
2011	16	5	0	0	1	2	7	50 %	32
2012	15	2	7	0	0	0	7	60 %	31
2013	11	2	1	1	0	0	4	50 %	34
2014	22	3	4	1	0	0	5 ⁽³⁾	50 %	43
2015	20	7	4	1	2	0	8	60 %	45
2016	16	5	3	0	2	0	8 ⁽⁴⁾	73 %	50
total depuis 1948	615	140	146	75	30	10	212⁽⁵⁾		

(1) Hors affaires d'inexécution des décisions de justice. Calculé ainsi : [nombre de classements x 100] divisé par [nombre de renvois + nombre de classements]. Pour le calcul, sont prises en compte seulement les affaires classées ou renvoyées au cours de l'année en question.

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

(3) Dont un arrêt pour des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC).

(4) Dont trois arrêts pour des QPC.

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

Les délais de traitement des affaires

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

L’irruption de questions prioritaires de constitutionnalité dans les procédures est un facteur non négligeable d’allongement des délais de traitement des affaires.

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 également un indicateur de délai.

À cet égard, sur les cinq arrêts rendus sur le fond en 2016, trois affaires ont été traitées en moins de trois ans, deux entre trois et cinq ans et aucune en plus de cinq ans.

Tableau n° 2 : durée des instances CDBF

Années	moins de 3 ans		entre 3 et 5 ans		plus de 5 ans	
	en %	en mois	en %	en mois	en %	en mois
2007					100 %	71
2008	75 %	26	25 %	48		
2009	83 %	27			17 %	64
2010	67 %	22	33 %	52		
2011	40 %	30	60 %	45		
2012	72 %	24	14 %	59	14 %	74,5
2013	50 %	24	50 %	52		
2014	25 %	33	50 %	51	25 %	61
2015	38 %	31	62 %	39		
2016	60 %	30	40 %	44		

Note méthodologique : arrêts rendus dans l'année depuis 10 ans - hors affaires d'inexécution de décisions de justice et hors affaires exceptionnelles¹⁰, en chiffres absolus [en moyenne, en mois] et en pourcentage¹¹ ; délai compris entre l'enregistrement du déféré au ministère public près la Cour¹² et la date de l'arrêt.

Comme le font ressortir les tableaux n° 2 et n° 3, la durée de l'instruction (2^{ème} phase de la procédure) s'est en moyenne élevée à 354 jours, soit moins d'un an. Elle est moins longue que celle des années précédentes (413 jours en 2015, 711 jours en 2014).

L'instruction la plus courte a duré 249 jours, soit 8,3 mois, la plus longue 418 jours, soit 13,9 mois. Les écarts par rapport à la moyenne sont relativement faibles.

¹⁰ 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).

¹¹ 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* ».

¹² Ou du réquisitoire introductif en cas de saisine directe par le procureur général.

Tableau n° 3 : détail par phase¹³ des instances CDBF des arrêts de jugement rendus en 2016

(en nombre de jours)

Année 2016	1 ^{ère} phase Réquisitoire	2 ^{ème} phase Instruction	3 ^{ème} phase Renvoi et audience	Total en jours
Agence nationale des titres sécurisés	179	249	299	727
Etablissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) de Durtal	73	401	447	921
Agrément dérogatoire donné à une opération de défiscalisation relevant de la loi du 23 juillet 2003 dite « loi Girardin »	53	359	1099	1511
Centre hospitalier de Givors	348	418	300	1066
Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (CIPAV)	157	341	662	1160

¹³ La phase 1 s'étend de l'enregistrement de la saisine au Parquet jusqu'à la date du réquisitoire ; la phase 2 court du réquisitoire au dépôt du rapport d'instruction ; la phase 3 comprend l'ensemble des étapes ultérieures : du dépôt du rapport jusqu'à la date de notification de l'arrêt.

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

La CDBF est une juridiction qui mobilise relativement peu de moyens. Les auteurs du rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics constatent que « *Contrairement aux autres juridictions financières, la CDBF n'est pas dotée de magistrats exerçant à temps plein* »¹⁴.

Le personnel permanent de la CDBF se compose d'un secrétaire général à mi-temps, d'une greffière (0,9 en équivalent temps plein -ETP-) et d'une greffière adjointe.

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

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

Au total, les moyens en personnel de la CDBF ont été en 2016 de cinq postes équivalents temps plein, soit 0,29 % des effectifs de la Cour des comptes et des CRTC (respectivement 715 et 1014 ETP en 2015).

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

En équivalent plein temps	2013	2014	2015	2016
Personnel permanent	2,3	2,3	2,4	2,4
Rapporteurs	1,5	1,2	1,4	2
Fonction de jugement	0,3	0,4	0,6	0,6
Total	4,1	3,9	4,4	5

¹⁴ Rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics, « Renouer la confiance publique », 8 janvier 2015, p. 148.

Appréciation de la performance annuelle de la Cour

Rappel des objectifs et des indicateurs de performance

Trois objectifs ont été fixés à la CDBF :

1. **Réduire la durée** des procédures (entre l'enregistrement de la saisine et la notification de l'arrêt) : cet objectif répond à la nécessité d'une bonne administration de la justice et aux exigences liées au procès équitable, qui s'expriment notamment dans les stipulations de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) retient toutefois, pour apprécier le caractère raisonnable du délai de jugement, non pas l'arrivée de la saisine à la Cour, mais la date à laquelle la personne est informée par écrit de son accusation, laquelle se définit « comme la notification officielle émanant de l'autorité compétente du reproche d'avoir accompli une infraction pénale »¹⁵.
2. **Améliorer la qualité des arrêts** : il s'agit également d'un objectif majeur pour une juridiction afin, notamment, de garantir la qualité 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 :

¹⁵ 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

<i>Objectif</i>	<i>Indicateur</i>	<i>Unités</i>	<i>Réalisé 2015</i>	<i>Objectif 2016</i>	<i>Réalisé 2016</i>
1 ^{er} objectif : réduire la durée des procédures à moins de 3 ans	Délai moyen de traitement des procédures CDBF (1)	mois	35,6 mois (8 arrêts)	Moins de 36	35,4 mois (5 arrêts sur le fond)
	Proportion d'affaires en stock depuis plus de 3 années (au 31-XII)	%	6 % (3 affaires)	0 %	10 % (5 affaires)
2 ^{ème} objectif : améliorer la qualité des arrêts	Taux d'annulation en cassation sur les 10 dernières années (2)	%	0 %	0 %	0 %
3 ^{ème} 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)	16	17	37
	Nombre de personnes ayant reçu une formation ou ayant participé à une intervention sur la CDBF	nombre estimé	245	150	218

(1) Ce délai est calculé comme suit : délai moyen compris entre un déferé (ou une saisine directe par le procureur général) et la date de l'arrêt ; cet indicateur ne comprend donc pas les affaires classées ; il ne retient pas davantage les affaires jugées sur renvoi après cassation et d'autres affaires exceptionnelles qui ne débute pas par un déferé (recours en révision...). Cet indicateur est complémentaire du tableau n° 2 ci-dessus.

(2) Calculé comme la part des décisions du Conseil d'État, rendues sur recours en cassation contre un arrêt de la CDBF, donnant une satisfaction partielle ou totale au requérant (sur les dix dernières années, soit arrêts rendus de 2007 à 2016 inclus).

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

Appréciation de la performance de la CDBF en 2016

1^{er} objectif : réduire la durée des procédures

Le **délai moyen de traitement** des affaires ayant donné lieu à arrêt au cours de l'année 2016 s'établit à 35,4 mois alors qu'il était de 35,6 mois et de 49 mois en 2014. Il est conforme aux objectifs que la Cour s'est fixés et marque une amélioration par rapport aux années précédentes. Un effort particulier est accompli au stade de l'instruction, en accord avec les rapporteurs en charge des dossiers. En effet, lors de leur désignation, ces derniers s'engagent à instruire avec diligence, sous réserve des difficultés particulières rencontrées lors de la procédure (nécessité d'un réquisitoire supplétif en vue d'une extension du périmètre initial, délais demandés par les parties et justifiés par une situation particulière). Il reste que les efforts conjoints de la Cour et du ministère public devront être poursuivis afin de maîtriser la durée de chacune des étapes de la procédure.

L'indicateur portant sur **l'ancienneté du stock** au 31 décembre 2016 montre que 10 % des affaires ont plus de trois ans d'ancienneté, soit cinq affaires dont trois ont fait l'objet d'arrêts sur des QPC et deux ont été retardées du fait de procédures judiciaires concomitantes.

Le **stock d'affaires** au 31 décembre 2016 correspond à 50 dossiers en instance (45 en 2015 et 43 en 2014). Le nombre de déférés enregistrés et de saisines à l'initiative du procureur général (18) n'a pas été compensé par le nombre des arrêts rendus sur le fond (5) et des décisions de classement (8).

**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
2008	35	91 %	32	6 %	2	3 %	1
2009	27	89 %	24	11 %	3	0 %	0
2010	26	85 %	22	15 %	4	0 %	0
2011	32	74 %	24	23 %	7	3 %	1
2012	31	84 %	26	13 %	4	3 %	1
2013	34	79 %	27	21 %	7	0 %	0
2014	43	91 %	39	9 %	4	0 %	0
2015	45	94 %	43	2 %	1	4 %	2
2016	50	90 %	45	6 %	3	4 %	2

Les données exposées au tableau n° 6 montrent que 90 % des affaires en stock ont moins de trois ans. Cependant l'effort en vue du traitement diligent des dossiers doit être maintenu.

2^{ème} objectif : améliorer la qualité des arrêts de la CDBF

Le taux de recours en cassation contre des arrêts rendus par la CDBF entre 2007 et 2016¹⁶ s'élève à 20 % (11 pourvois sur 56 arrêts rendus), soit un taux de recours intermédiaire par rapport à ceux constatés en 2015 (19 %) et 2014 (23 %).

Le taux d'annulation des arrêts de la CDBF ayant fait l'objet d'un recours en cassation – qui constitue l'indicateur associé à cet objectif – s'élève à 0 % sur la période 2007 à 2016, aucun arrêt n'ayant été cassé sur 11 recours formés. Le taux d'annulation en cassation constaté depuis la création de la CDBF (1948 – 2016) est de 14 %, soit cinq arrêts cassés, en totalité ou partiellement, sur les 35 recours introduits.

3^{ème} objectif : accroître la connaissance de la jurisprudence de la CDBF

Deux indicateurs permettent d'apprécier les efforts entrepris pour atteindre cet objectif : le nombre de publications dans la presse spécialisée intervenues dans l'année et celui des personnes formées sur la période.

Trente-sept publications ont été consacrées à la CDBF en 2016, ce qui est supérieur à l'objectif de 17. Ces nombres ne prennent pas en compte les informations publiées par la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie et des finances dans son courrier électronique, ni les articles de la presse généraliste sur l'activité de la CDBF.

L'effort de formation et d'information sur la CDBF a été poursuivi. La cible de 150 personnes à atteindre a été dépassée avec 218 personnes ayant assisté, soit à une intervention sur la CDBF¹⁷ (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.

¹⁶ Calculé comme suit : nombre d'arrêts rendus par la CDBF entre 2007 et 2016 ayant fait l'objet d'un recours en cassation formulé par une ou plusieurs personnes condamnées, ou par le ministère public près la CDBF.

¹⁷ Hors colloques universitaires n'associant pas un représentant de la CDBF.

La jurisprudence de la Cour de discipline budgétaire et financière en 2016

Une présentation synthétique des huit arrêts rendus en 2016 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, rubrique CDBF.

Dans les huit arrêts qu'elle a rendus en 2016, la CDBF a été amenée à se prononcer sur des questions prioritaires de constitutionnalité (trois arrêts) et sur des demandes en nullité de la procédure (deux affaires).

Sur le fond, elle a eu, comme le plus souvent, à examiner des griefs liés à des manquements aux règles d'exécution des dépenses (infraction mentionnée à l'article L. 313-4 du CJF) et aux règles de la commande publique qui s'y rattachent (trois affaires). Elle a eu aussi à examiner des griefs liés à des engagements de dépenses sans habilitation (infraction mentionnée à l'article L. 313-3 du CJF) dans deux affaires, ce qui est moins fréquent.

Une fois les infractions établies, la CDBF a examiné les circonstances de l'affaire, ce qui, dans un cas, l'a amenée à dispenser les personnes responsables de sanction.

Enfin, dans une affaire, elle a fait application du principe *non bis in idem* pour ne pas sanctionner une nouvelle fois les personnes responsables.

Arrêt n° 205-694/695-II du 2 février 2016
Consortium de réalisation (CDR) et
Établissement public de financement et de
restructuration (EPFR) – Question prioritaire
de constitutionnalité (QPC)

Résumé

Alors que l'audience publique et le délibéré de l'affaire n° 694 et 695 CDR/EPFR avaient été programmés le 22 janvier 2016, deux des trois personnes renvoyées devant la CDBF ont soulevé une question prioritaire de constitutionnalité. Il s'agissait de la deuxième QPC soulevée dans cette affaire 694/695.

1 - La première QPC soulevée en 2014

En mai 2014, la CDBF a examiné une QPC soulevée par les trois personnes renvoyées dont les mémoires à fin de QPC avaient été joints. Cette première QPC portait sur 11 articles du CJF. Sans faire de tri entre ces articles, la CDBF a décidé de transmettre l'ensemble de la QPC au Conseil d'État. Celui-ci a suivi le même raisonnement pour renvoyer à son tour l'ensemble de la QPC au Conseil constitutionnel.

Le Conseil constitutionnel, dans une décision 2014-423 QPC du 24 octobre 2014, a considéré que les dispositions législatives du CJF mises en cause par la QPC étaient toutes conformes à la Constitution. Le Conseil a énoncé une réserve tenant au principe de proportionnalité des peines, les autorités judiciaires et disciplinaires compétentes devant veiller, lorsque plusieurs sanctions prononcées pour un même fait sont susceptibles de se cumuler, à ce que le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues.

2 - Une deuxième QPC soulevée en 2016 dans la même affaire

La deuxième QPC portait sur trois articles du CJF qui n'étaient pas inclus dans la première question (L. 311-4, L. 314-1, L. 314-8) et un quatrième qui en faisait déjà partie (L. 314-18).

L'article L. 314-18 avait déjà été déclaré conforme à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel du 24 octobre 2014 se prononçant sur la première QPC. Les requérants soulevaient à nouveau la question en se prévalant d'un « *changement des circonstances* » au sens de l'article 23-2 de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée. Selon eux, le Conseil constitutionnel aurait opéré, par ses décisions récentes¹⁸, un revirement de sa jurisprudence relative au principe du respect du *non bis in idem*. Ils reproduisaient donc l'argumentaire présenté dans la QPC soulevée en 2014.

a) Une décision de transmission

Comme en 2014, la CDBF a, tout d'abord, vérifié que chacun des requérants, avait en ce qui le concernait, produit à la Cour un mémoire distinct et motivé conformément aux dispositions de l'article 23-1 de l'ordonnance du 7 novembre 1958.

Elle a ensuite examiné les trois conditions requises pour la transmission au Conseil d'État d'une QPC en application de l'article 23-2 de l'ordonnance de 1958 : la disposition législative contestée est « *applicable au litige ou à la procédure, ou constitue le fondement des poursuites* » ; elle ne doit pas avoir « *été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances* » ; la question soulevée « *n'est pas dépourvue de caractère sérieux* ».

La CDBF a considéré que les dispositions contestées étaient applicables à l'affaire dont était saisie la CDBF et n'avaient pas été déclarées conformes à la Constitution par une décision du Conseil constitutionnel.

Enfin, sur le point le plus délicat du caractère sérieux de la question, elle a considéré que les moyens tirés de ce que ces dispositions portaient atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution, notamment les articles 8 et 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen¹⁹,

¹⁸ CC, décisions n° 2014-453/454 QPC et n° 2015-462 QPC.

¹⁹ Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, art. 8 : « *La Loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu*

posaient des questions qui ne pouvaient être regardées comme dépourvues de caractère sérieux.

Sans faire de tri entre les dispositions contestées, la CDBF a décidé de transmettre au Conseil d'État l'ensemble de la QPC soulevée par les requérants. En conséquence de cette transmission, il a été sursis à statuer sur le fond de l'affaire.

b) Les suites données à cette QPC

Par décision du 15 avril 2016, le Conseil d'État a jugé qu'il n'y avait pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité à la Constitution des articles L. 311-4, L. 314-1 et L. 314-8 du CJF. Il lui a, en revanche, renvoyé la question de la conformité de l'article L. 314-18 du CJF.

Par une décision n° 2016-550 QPC du 1^{er} juillet 2016, le Conseil constitutionnel a déclaré l'article L. 314-18 du CJF conforme à la Constitution sous les deux réserves suivantes, l'une déjà formulée dans sa décision du 24 octobre 2014, l'autre nouvelle :

- D'une part, que le principe de proportionnalité des sanctions soit respecté, ce qui implique que le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé d'une des sanctions encourues ;
- D'autre part, *« si les dispositions contestées n'instituent pas, par elles-mêmes, un mécanisme de double poursuite et de double sanction (devant la juridiction pénale et devant la Cour de discipline budgétaire et financière), elles le rendent toutefois possible. Ces éventuels cumuls de poursuites et de sanctions doivent, en tout état de cause, respecter le principe de nécessité des délits et des peines, qui implique qu'une même personne ne puisse faire l'objet de poursuites différentes conduisant à des sanctions de même nature pour les mêmes faits, en application de corps de règles protégeant les mêmes intérêts sociaux ».*

d'une Loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée » et art. 16 : « Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution ».

Arrêt n° 206-735-I du 3 mars 2016
Caisse interprofessionnelle de prévoyance et
d'assurance vieillesse (CIPAV) – Question
prioritaire de constitutionnalité (QPC)

I - Résumé

Comme la QPC examinée dans l'affaire précédente, celle-ci portait sur trois articles du CJF qui n'étaient pas inclus dans la QPC de mai 2014 soulevée dans l'affaire CDR/EPFR (L. 311-4, L. 314-1, L. 314-8) et un quatrième qui en faisait déjà partie (L. 314-18).

Sans faire de tri entre les dispositions contestées, la CDBF a décidé de transmettre au Conseil d'État l'ensemble de la QPC soulevée par le requérant.

II - Les suites données à cette QPC

Par décision du 27 mai 2016, le Conseil d'État a jugé d'une part, qu'il n'y avait pas lieu de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité à la Constitution des articles L. 311-4, L. 314-1 et L. 314-8 du code de juridictions financières, d'autre part qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur la QPC, en tant qu'elle portait sur l'article L. 314-18 du CJF, le Conseil constitutionnel en étant déjà saisi.

Par une décision n° 2016-550 QPC du 1^{er} juillet 2016, le Conseil constitutionnel a déclaré l'article L. 314-18 du CJF conforme à la Constitution sous deux réserves (cf. ci-dessus).

L'examen de l'affaire par la CDBF a pu reprendre. L'arrêt a été notifié le 30 décembre 2016 (voir *infra*).

Arrêt n° 207-745 du 22 avril 2016
Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)

I - Les infractions retenues

- Art. L. 313-1 du CJF : non-respect des règles applicables en matière de contrôle financier portant sur l'engagement des dépenses ;
- Art. L. 313-3 du CJF : engagement d'une dépense sans habilitation adéquate ;
- 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

L'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), établissement public national, a été chargée en 2010 d'assurer la maîtrise d'œuvre d'un projet dit FAETON destiné à remplacer l'ancienne application de gestion des droits à conduire. Dans ce cadre, l'ANTS a passé un important marché à bons de commande avec un prestataire de services.

Deux directeurs successifs et l'un de leurs adjoints ont été sanctionnés, sur le fondement de l'article L. 313-4 du CJF, pour avoir eu recours à des bons de commande et pour avoir passé un avenant, dans des conditions irrégulières au regard des règles du code des marchés publics.

Ils l'ont aussi été pour ne pas avoir soumis des bons de commande supérieurs à un montant déterminé à l'avis du contrôleur financier (art. L. 313-1) et pour avoir engagé des dépenses supérieures à 1 M€ sans y avoir été habilités par le conseil d'administration de l'établissement public (art. L. 313-3).

Après avoir pris en considération d'importantes circonstances atténuantes, la Cour leur a infligé des amendes (1 500, 1 000 et 500 €) se situant, pour la plus élevée d'entre elles, au niveau de la médiane des amendes infligées par la Cour depuis 2009.

Avant d'examiner l'affaire au fond, la Cour a écarté une demande de complément d'instruction formulée par le ministère public à l'audience, lequel, dans cette attente, n'a pas requis de sanction et a rejeté deux demandes tendant à l'annulation de la procédure.

L'une des particularités de cette affaire tient à ce qu'elle fait suite à un déferé du ministre de l'intérieur²⁰.

III - Sur la procédure

a) Sur une demande de complément d'instruction formulée par le ministère public

Dans ses conclusions orales prononcées lors de l'audience, le procureur général, après avoir réaffirmé que les responsabilités des trois personnes renvoyées devant la Cour étaient établies pour les infractions mentionnées dans la décision de renvoi, a demandé à la Cour de surseoir à statuer et de décider d'un complément d'instruction en vue de rechercher les responsabilités éventuelles d'autres personnes et de réexaminer l'ensemble des circonstances de l'affaire.

La Cour n'a pas répondu favorablement à cette demande. Elle a considéré qu'elle était en mesure, à la lumière de l'ensemble des pièces du dossier et après avoir entendu les parties et les témoins, de statuer sur les responsabilités des personnes renvoyées sans qu'il lui soit nécessaire de disposer d'un complément d'instruction.

b) Sur des demandes d'annulation de la procédure

Une personne renvoyée mettait en cause la validité de la procédure, estimant que, malgré la demande qu'elle avait faite auprès du rapporteur, celui-ci avait refusé de faire verser au dossier un rapport de l'inspection générale de l'administration, utile à sa défense, ce qui avait vicié la procédure. La Cour a constaté que ce rapport avait été versé au dossier par le ministère public, que la personne renvoyée avait eu le temps d'en

²⁰ Conformément à l'art. L. 314-1 du CJF, les membres du Gouvernement ont qualité pour saisir la CDBF par l'organe du ministère public. Les « déférés ministériels » sont relativement rares, un déferé tous les deux ans en moyenne.

prendre connaissance et de produire un mémoire complémentaire avant l'audience. Elle a, par conséquent, considéré qu'il n'y avait pas eu « *privation de la garantie que constitue le respect des droits de la défense* ».

La Cour a adopté un raisonnement similaire pour écarter une demande d'une autre personne renvoyée qui estimait que l'instruction aurait pu être étendue à d'autres pièces et aurait pu conduire à la mise en cause d'autres personnes.

IV - Les faits et les infractions

1 - Sur les manquements aux règles d'exécution des dépenses

a) La passation irrégulière d'un avenant²¹

Un directeur général a passé un avenant mettant en œuvre une stratégie alternative sous la contrainte des retards de déploiement de l'application « cible » et des errements de la maîtrise d'ouvrage. La Cour a considéré que, l'objet de cet avenant étant différent de celui du marché initial, sa passation était contraire aux dispositions de l'article 20 du code des marchés publics²².

b) Le recours irrégulier à des bons de commande

Les trois personnes renvoyées ont signé des bons de commande, dans des conditions irrégulières, soit parce qu'ils avaient été émis dans le cadre d'une maintenance évolutive alors même que la première version de l'application à faire évoluer n'avait pas fait l'objet d'une réception, soit parce que ces bons n'étaient pas accompagnés par les formules

²¹ Sur des avenants irréguliers, cf. récemment, CDBF, 6 octobre 2014, *Centre hospitalier universitaire (CHU) de Caen*.

²² Art. 20 du CMP : « *En cas de sujétions techniques imprévues ne résultant pas du fait des parties, un avenant ou une décision de poursuivre peut intervenir quel que soit le montant de la modification en résultant. Dans tous les autres cas, un avenant ou une décision de poursuivre ne peut bouleverser l'économie du marché, ni en changer l'objet.* ».

d'évaluation des coûts requises par le marché, soit parce qu'ils ne respectaient pas des modalités expressément prévues par ledit marché.

La Cour a considéré que les prestations nouvelles ou complémentaires ayant fait l'objet de ces bons de commande auraient dû donner lieu à la conclusion d'avenants, de marchés complémentaires ou de nouveaux marchés dans les conditions prévues par le code des marchés publics (notamment ses articles 20, 26, 28 et 35).

Il se confirme que le non-respect des dispositions du code des marchés publics constitue l'un des principaux champs²³ de l'infraction à l'article L. 313-4 du CJF.

2 - Sur le non-respect des règles du contrôle financier

Conformément aux dispositions réglementaires qui lui sont applicables, l'ANTS est soumise au contrôle financier de l'État²⁴. Ce contrôle implique que les contrats, conventions, baux, marchés ou commandes soient soumis au visa ou à l'avis préalable du contrôleur financier.

La Cour a précisé que les bons de commande émis dans le cadre d'un marché à bons de commande entraînent dans le champ de cette exigence, alors même que ce marché aurait été lui-même soumis à visa ou avis préalable du contrôleur financier en application des mêmes dispositions.

Dans la mesure où 14 bons de commande d'un montant supérieur à 100 000 € n'ont pas été soumis à l'avis ou au visa préalable du contrôleur financier alors qu'ils auraient dû l'être, la Cour a considéré que l'infraction prévue par l'article L. 313-1 du CJF était constituée²⁵.

Cet usage « autonome » de l'infraction à l'article L. 313-1 du CJF n'est pas systématique. Dans certaines affaires, la CDBF a considéré que le non-respect des règles en matière de contrôle économique et financier de l'État relevait de l'infraction définie à l'article L. 313-4 du même code²⁶.

²³ Cf. GROPER, Nicolas. *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier*. Dalloz référence, 2010/2011, p 167.

²⁴ Devenu contrôle budgétaire par application du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

²⁵ Cf. CDBF, 19 décembre 2008, *Centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) de Corse*.

²⁶ Cf. récemment, CDBF, 12 mai 2015, *Entreprise minière et chimique (EMC)*.

3 - Sur l'engagement de dépenses sans habilitation

Le cadre juridique applicable à l'ANTS prévoyait que le conseil d'administration de l'établissement public déléguait la responsabilité générale au directeur « *de passer les conventions et les marchés publics jusqu'à un million d'euros quel que soit le type de procédure choisi, après visa du contrôleur budgétaire* ».

Des dépenses correspondant à deux bons de commande d'un montant supérieur à 1 M€ auraient dû faire l'objet d'un avenant et d'un nouveau marché et être soumises à la délibération du conseil d'administration.

La Cour a considéré que la signature de ces bons de commande, sans qu'ait été recueillie l'approbation du conseil d'administration, avait entraîné la méconnaissance des règles applicables à l'ANTS, ce qui est constitutif de l'infraction prévue par l'article L. 313-3 du CJF.

V - La prise en considération des circonstances

Comme toute juridiction répressive, la CDBF peut tenir compte de tout élément lié à la personne et à ce qui l'entoure au moment où l'infraction a été commise²⁷.

Dans cette affaire, la prise en considération des circonstances a constitué un point essentiel du débat, le procureur général et les trois personnes renvoyées ayant fortement insisté sur des carences et des incohérences alléguées des autorités de tutelle de l'ANTS et sur celles de la maîtrise d'ouvrage du projet FAETON.

La Cour n'a pas ignoré ce contexte. Elle a pris en considération des circonstances aggravantes pour un directeur, qui, compte tenu de ses fonctions antérieures était informé des risques que présentait le projet FAETON et connaissait « *parfaitement* » le contexte dans lequel il allait intervenir en tant que directeur de l'ANTS²⁸.

²⁷ Cf. GROPER, Nicolas. *Responsabilité des gestionnaires publics devant le juge financier*. Dalloz référence, 2010/2011, p. 299.

²⁸ Position similaire de la CDBF dans un arrêt récent, CDBF, 22 janvier 2015, *Établissement public du campus de Jussieu*.

Elle a pris en considération des circonstances atténuantes, tenant aux nombreuses faiblesses et défaillances de la maîtrise d'ouvrage du projet, assurée par une mission du ministère de l'intérieur, qui ont causé de sérieuses difficultés dans la conduite de la maîtrise d'œuvre assurée par l'ANTS.

Elle a également relevé que ce directeur, conscient des difficultés de tenir la date limite impartie au projet, avait demandé à l'autorité de tutelle de l'ANTS un report de délais qui lui avait été refusé.

Faisant une balance entre circonstances aggravantes et circonstances atténuantes, la Cour a considéré que ce directeur devait bénéficier de circonstances susceptibles d'atténuer sa responsabilité. Les deux autres personnes renvoyées ont également bénéficié de circonstances atténuantes de responsabilité.

VI - Décision

La CDBF a infligé des amendes de 1 500 € à un directeur de l'ANTS, de 1 000 € à son successeur et de 500 € à l'un de leurs adjoints.

Ces montants sont égaux ou inférieurs au montant médian des amendes les plus élevées dans chaque affaire n'impliquant pas une infraction à l'article L. 313-6 du CJF, infligées par la CDBF depuis 2009 (1 500 €).

La publication de l'arrêt au *Journal officiel* de la République française a été décidée.

Un pourvoi en cassation a été formé contre cette décision par l'une des personnes condamnées.

Arrêt n° 208-737 du 14 juin 2016
Établissement d'hébergement pour personnes
âgées dépendantes (EHPAD) de Durtal

I - Les infractions retenues

- 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

La directrice de l'EHPAD²⁹ de Durtal a passé des marchés et a commandé diverses fournitures et prestations en méconnaissance des dispositions du code des marchés publics (CMP) concernant les procédures de publicité et de mise en concurrence. De plus, pour un marché significatif de travaux de mise aux normes de bâtiments, elle a fait intervenir un tiers intéressé dans l'élaboration et l'attribution du marché, ce qui a porté atteinte au principe d'égalité d'accès à la commande publique.

Elle a été reconnue responsable des infractions commises et condamnée à une amende.

²⁹ Les EHPAD sont des établissements sociaux et médico-sociaux au sens de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF). Leurs modalités particulières de financement et de tarification (trois sections : hébergement, dépendance, soins) sont précisées aux articles R. 314-158 et suivants du CASF.

III - Les faits et les infractions

1 - Sur un marché de travaux de mise aux normes de bâtiments

Trois irrégularités ont été constatées dans la passation de ce marché. La première a tenu au délai de réponse accordé aux entreprises, de 18 jours, qui, même en procédure adaptée, a été jugé insuffisant par la CDBF, au regard de l'article 28 du CMP³⁰, pour permettre aux entreprises d'établir leur offre dans le respect du libre jeu de la concurrence.

Deuxième irrégularité, la procédure ayant été interrompue, faute de nombre suffisant de réponses, la directrice a négocié un marché avec une entreprise, dont les conditions initiales avaient été substantiellement modifiées, sans nouvelle procédure de publicité et de mise en concurrence ce qui était contraire à l'article 35 du CMP.

Enfin, troisième irrégularité, le co-gérant de l'entreprise à qui a été attribué le marché a participé de façon active, à la demande de la directrice, à l'élaboration et à l'attribution de ce marché, ce qui a créé une rupture d'égalité dans l'accès à la commande publique, en « grave » méconnaissance de l'article 1^{er} du CMP³¹.

2 - Sur d'autres commandes de prestations

La maison de retraite a commandé et payé quatre types de prestations (personnels de travail intérimaire, construction d'une pergola, achat de 65 téléviseurs, travaux de maintenance d'un groupe électrogène) sans publicité ni mise en concurrence alors que le montant de ces prestations était supérieur au seuil fixé au III de l'article 28 du CMP en-

³⁰ Art. 28 –I. (CMP 2006 applicable au moment des faits) : « Les marchés passés selon la procédure adaptée sont des marchés passés selon des modalités de publicité et de mise en concurrence déterminées par la personne responsable du marché en fonction de leur objet et de leurs caractéristiques (...) ».

³¹ Art. 1^{er} – II « Les marchés publics et les accords-cadres soumis au présent code respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. Ces obligations sont mises en œuvre conformément aux règles fixées par le présent code ».

deçà duquel un pouvoir adjudicateur peut décider de passer un marché sans publicité ni mise en concurrence³².

IV- La prise en considération des circonstances

Sans faire de balance entre circonstances aggravantes et circonstances atténuantes, la CDBF a néanmoins relevé d'une part, que la directrice de l'établissement :

- a pu se sentir isolée dans l'exercice de ses fonctions ;
- n'a pas reçu de conseils ou d'alertes des comptables successifs ;
- a agi en informant le conseil d'administration.

Mais que d'autre part :

- les manquements ont été répétés ;
- les irrégularités commises dans l'attribution du marché de travaux de mise aux normes ont été « graves ».

V - Décision

La CDBF a infligé une amende de 1 500 € à la directrice de l'EHPAD³³.

Ce montant est égal au montant médian des amendes les plus élevées dans chaque affaire n'impliquant pas une infraction à l'article L. 313-6 du CJF, infligées par la CDBF depuis 2009 (1 500 €).

La publication de l'arrêt au *Journal officiel* de la République française a été décidée.

³² Ce seuil a souvent varié depuis 2008 comme le souligne l'arrêt (Considérant 20).

³³ Dans l'affaire CDBF, 8 décembre 2014, *Maison de retraite publique de Vertheuil*, l'amende infligée au directeur a été de 2 000 €, pour des irrégularités de nature différente (tenue des comptes, paiement de primes au personnel).

Arrêt n° 209-730-I du 21 juin 2016
Office national des eaux et des milieux
aquatiques (ONEMA) – Question prioritaire de
constitutionnalité (QPC)

I – Résumé

La question prioritaire de constitutionnalité portait sur les articles L. 311-4, L. 312-1, L. 313-1, L. 313-4, L. 313-6, L. 314-1, L. 314-8, L. 314-18 et L. 314-19 du CJF.

L'article L. 312-1 du CJF détermine les personnes qui sont justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière et prévoit des exceptions. Il était invoqué s'agissant des dispositions de cet article une violation de l'article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, en ce qu'elles distingueraient certains élus des autres citoyens et agents publics dans les possibilités de poursuite.

La Cour a décidé de transmettre au Conseil d'État la question de la conformité à la Constitution des seuls articles L. 312-1 et L. 314-18 du CJF.

II – Les suites données à cette QPC

Par décision du 14 septembre 2016, le Conseil d'État a jugé d'une part, qu'il n'y avait pas lieu de statuer sur la QPC, en tant qu'elle portait sur l'article L. 314-18 du CJF, le Conseil constitutionnel en étant déjà saisi, d'autre part qu'il y avait lieu de lui renvoyer la question de la constitutionnalité de l'article L. 312-1 du CJF.

Par une décision n° 2016-599 QPC du 2 décembre 2016, le Conseil constitutionnel a considéré que les dispositions contestées n'étaient contraires, ni au principe d'égalité devant la loi (« *la différence de traitement résultant des dispositions contestées étant justifiée par une différence de situation* »), ni à l'article 15 de la Déclaration de 1789³⁴. Il a déclaré l'article L. 312-1 du CJF conforme à la Constitution.

³⁴ « *La société a le droit de demander des comptes à tout agent public de son administration* »

Arrêt n° 210-722 du 21 juillet 2016
Agrément dérogatoire donné à une opération de
défiscalisation relevant de la loi du 23 juillet
2003 dite « loi Girardin »

I - Les infractions retenues

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

II - Résumé

Le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique avait donné son accord, le 1^{er} septembre 2008, à l'octroi d'un agrément provisoire d'une demande d'une société agissant pour une compagnie d'aviation, tendant à obtenir le bénéfice de réduction d'impôts pour l'acquisition d'un avion sur la ligne Paris-Cayenne.

Par suite, cette société n'ayant pas réussi à réunir un nombre suffisant d'investisseurs en 2008 a demandé de scinder l'investissement en deux phases temporelles, l'une en 2008, la seconde en 2009. Le directeur du cabinet du ministre a signé lui-même le courrier du 28 novembre 2008 agréant cette demande de fractionnement de l'investissement, sans remise en cause de l'avantage fiscal consenti.

La Cour a jugé en premier lieu que l'octroi de cet agrément fiscal méconnaissait les conditions posées par le code général des impôts aux termes desquelles la réduction d'impôts ne peut être consentie qu'au titre de l'exercice au cours duquel l'investissement a été réalisé et en deuxième lieu que le directeur de cabinet du ministre n'était pas compétent pour accorder l'agrément fiscal que constituait la lettre qu'il avait signée.

Elle a infligé une amende au directeur de cabinet du ministre et au conseiller technique chargé de la cellule fiscale du même cabinet.

III - Sur la procédure

Le conseil d'une des personnes renvoyées avait soutenu que certaines dispositions du livre III du CJF méconnaissaient les principes d'indépendance et d'impartialité des juridictions garantis par l'article 6-1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que des droits de la défense garantis par l'article 6-3 de la même convention.

La Cour a écarté ces moyens. Sur le premier point, elle a notamment rappelé l'existence des garanties d'impartialité et d'indépendance attachées aux statuts respectifs des membres de la Cour. Sur le second point, elle a complété son raisonnement juridique par une analyse très concrète de la procédure. À cet égard, elle a constaté que la personne mise en cause n'avait demandé la mise en œuvre d'aucune des garanties qu'elle aurait pu solliciter (audition de témoins, organisation de confrontations, versements d'éléments au dossier, etc.) et que, par conséquent, le moyen invoqué était dépourvu d'objet.

IV - Sur la notion de « dépenses fiscales »

Le conseil d'une personne renvoyée ayant contesté que les « dépenses fiscales » puissent constituer des dépenses au sens des articles L. 313-3 et L. 313-4 du CJF, la Cour a clairement affirmé que les « dépenses fiscales » sont des pertes de recettes directes résultant de dispositions législatives dérogatoires par rapport aux normes fiscales de référence. Ces régimes fiscaux dérogatoires représentent des charges pour le budget de l'État, au même titre que les dépenses budgétaires et par conséquent « les dépenses fiscales » sont des dépenses, au sens des articles L. 313-3 et L. 313-4 du CJF.

V - Les infractions

1 - L'infraction aux règles fiscales

La réduction d'impôts sur le revenu consentie à des contribuables dans le cadre d'un dispositif de défiscalisation lié aux investissements dans un département d'outre-mer ne peut être accordée qu'au titre de l'exercice

au cours duquel l'investissement a été réalisé, conformément aux dispositions du I de l'article 199 undecies B du code général des impôts.

L'octroi d'un agrément reconnaissant la possibilité d'admettre cette réduction d'impôts sur deux exercices est donc irrégulier et constitue une infraction telle que définie à l'article L. 313-4 du CJF.

La responsabilité du directeur du cabinet du ministre a été établie ainsi que celle du conseiller technique chargé de la cellule fiscale du cabinet. La Cour a en effet considéré que ce conseiller, à l'origine de l'irrégularité commise, avait fait une présentation erronée du dossier au directeur du cabinet du ministre.

2 - L'absence de délégation de signature

L'arrêt de la Cour permet de rappeler qu'aux termes du décret du 27 juillet 2005 les secrétaires généraux et les directeurs d'administration centrale des ministères bénéficient d'une large et automatique délégation de signature du ministre, à la différence des membres du cabinet du ministre dont les délégations de signature ne sont pas automatiques et ne peuvent concerner que des champs autres que ceux délégués aux secrétaires généraux et aux directeurs d'administration centrale.

Au cas d'espèce, le directeur de cabinet du ministre n'était pas compétent pour accorder un agrément fiscal, ce qui a constitué une infraction telle que définie à l'article L. 313-3 du CJF³⁵.

L'infraction à l'article L. 313-3 du CJF est désormais régulièrement sanctionnée par la CDBF³⁶.

3 - L'absence de préjudice financier pour l'État

Examinant l'éventuelle infraction à l'article L. 313-6 du CJF relevée par le ministère public dans sa décision de renvoi, la Cour a jugé que le préjudice pour le Trésor n'était pas avéré et que, par conséquent, cette seconde infraction n'était pas établie.

La Cour a constaté que, dans sa lettre du 10 septembre 2008, le chef du service juridique de la fiscalité de la direction générale des finances

³⁵ Sur ce point, cette affaire présente de fortes similitudes avec l'affaire CDBF, 21 mars 2013, *Secrétariat d'État chargé des sports*.

³⁶ Cf. aussi : CDBF, 22 avril 2016, *Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)* ; CDBF, 17 juin 2013, *Centre hospitalier intercommunal de la Lauter à Wissembourg*.

publiques avait fixé à 57 435 000 €, le montant limite de l'aide fiscale allouée, sous réserve d'un agrément définitif et qu'aux termes de cet agrément définitif intervenu par la lettre du 27 avril 2009 du chef du bureau des agréments, le montant total pouvant ouvrir droit à la réduction d'impôt sur le revenu avait été limité à 56 270 165 €.

La Cour s'en est tenue à cette comparaison, sans considération de l'irrégularité de l'exonération fiscale accordée à la fraction de l'investissement réalisé en 2008, pour considérer que le préjudice financier pour le Trésor n'était pas démontré.

La CDBF s'est en l'espèce montrée exigeante en constatant que n'étaient pas réunis les trois éléments cumulatifs susceptibles de constituer l'infraction de l'article L. 313-6 du CJF (la méconnaissance de ses obligations par le gestionnaire public, l'avantage injustifié procuré à autrui et le préjudice subi par le Trésor ou l'organisme public intéressé)³⁷.

VI – Décision

Après avoir notamment relevé que l'attention particulière portée à l'ouverture d'une liaison aérienne Paris-Cayenne par le Président de la République et l'accord donné par le ministre au projet de 2008 ont pu constituer « *un contexte spécifique à la prise de décision* », la Cour a infligé une amende de 150 € au directeur du cabinet du ministre et de 500 € au conseiller technique chargé de la cellule fiscale.

Le montant de l'amende infligée au directeur du cabinet du ministre correspond au minimum légal prévu par l'article L. 313-1 du CJF. Pour le conseiller technique, il est inférieur au montant médian des amendes les plus élevées dans chaque affaire n'impliquant pas une infraction à l'article L. 313-6 du CJF, infligées par la CDBF depuis 2009 (1 500 €).

La publication de l'arrêt au *Journal officiel* de la République française a été décidée.

³⁷ Sur cette exigence, cf. aussi : CDBF, 4 décembre 2015, *FNSP-IEP de Paris* ; CDBF, 13 octobre 2015, *Société d'aménagement du Val-de-Marne (SADEV)*.

Arrêt n° 211-739 du 16 novembre 2016

Centre hospitalier de Givors

I - Les infractions retenues

- 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

Les irrégularités commises concernent des dépenses payées à du personnel intervenant à l'hôpital : modalités de rémunération de sages-femmes exerçant en activité libérale ; versement de diverses indemnités à des agents contractuels ; recrutement, rémunération et conditions d'emploi de praticiens assurant des remplacements ; rémunération et conditions d'emploi d'une praticienne gastro-entérologue.

Ces irrégularités constituent des infractions réprimées par l'article L. 313-4 du CJF. Dans la mesure où la plupart d'entre elles ont conduit à l'octroi d'un avantage injustifié à autrui ayant entraîné un préjudice pour l'hôpital, elles constituent aussi des infractions réprimées par l'article L. 313-6 du CJF.

Ces infractions ont été imputées au directeur de l'hôpital et à la directrice des soins, faisant fonction de directrice des ressources humaines (DRH).

Toutefois, prenant en considération les circonstances de l'affaire, la CDBF a décidé de ne pas prononcer de sanction à leur encontre. L'intérêt principal de l'arrêt réside dans ce dernier point.

III - Les faits et les infractions

Parmi les infractions établies dans cette affaire, l'une, portant sur les conditions de rémunération de sages-femmes en activité libérale, n'avait pas encore été examinée par la Cour³⁸, les autres étaient plus classiques.

Le directeur de l'établissement a signé des conventions avec sept sages-femmes en activité libérale pour leur ouvrir l'accès au plateau technique d'obstétrique du centre hospitalier. En méconnaissance du cadre juridique en vigueur, ces conventions prévoyaient que les sages-femmes cocontractantes percevaient leurs honoraires directement auprès des patientes et non pas par l'intermédiaire de l'administration hospitalière. Ces sept sages-femmes ont donc encaissé directement des honoraires sans qu'ils transitent par l'établissement.

De plus, dans trois cas, les conventions d'engagement fixaient à 10 % le montant des redevances reversées par les sages-femmes à l'hôpital pour les consultations, alors que la réglementation en vigueur fixait ce taux à 20 % et pour les actes autres que les consultations, les sept conventions prévoyaient des taux de redevances de 10 % ou 20 % alors que les textes en vigueur fixaient ce taux à 30 %.

Ces irrégularités constituent des infractions aux règles d'exécution des dépenses de l'organisme (art. L. 313-4 du CJF). Elles ont conduit à l'octroi d'avantages injustifiés à autrui (les sages-femmes) au préjudice de l'hôpital (infraction de l'art. L. 313-6).

Les autres infractions étaient plus classiques. Elles portaient notamment sur :

- le versement de primes non attribuables à des contractuels, sans que ces versements aient été prévus par les contrats des agents concernés ou des décisions ou des délibérations prises régulièrement par le centre hospitalier ;

- le recrutement de plusieurs médecins comme praticiens attachés ou praticiens attachés associés pour des remplacements ponctuels alors qu'ils auraient dû l'être en qualité de praticiens contractuels. Les actes de recrutement ont prévu, pour les remplacements ponctuels, une

³⁸ Si les juridictions financières relèvent souvent, en particulier dans leurs observations définitives, des irrégularités relatives aux conditions d'exercice d'une activité libérale en établissement hospitalier public, ces faits concernent en général des praticiens hospitaliers (CDBF, 19 novembre 1984, *Dubost et Dorstner*).

rémunération supérieure à la rémunération maximale des praticiens contractuels chargés des remplacements, ce qui a entraîné un surcoût pour l'établissement ;

- l'octroi à deux praticiens d'indemnités différentielles qu'ils ne pouvaient pas percevoir, en application de la réglementation et le paiement à un autre praticien d'indemnités pour participation à des réunions ou des tâches administratives non prévues par la réglementation.

Aucune de ces infractions n'a été contestée par les personnes renvoyées devant la Cour.

IV - La prise en considération des circonstances

Après avoir constaté que la responsabilité des deux personnes renvoyées était établie pour les infractions mentionnées ci-dessus, la CDBF a examiné les circonstances de l'affaire. Comme toute juridiction répressive, la CDBF peut tenir compte de tout élément lié à la personne et à ce qui l'entoure au moment où l'infraction a été commise.

Cette possibilité venait d'être confortée par le juge de cassation, saisi par le procureur général exerçant le ministère public près la CDBF. Par une décision récente³⁹, le Conseil d'État a jugé que « *les dispositions du CJF fixant le montant minimal de l'amende dont sont passibles les personnes justiciables de la Cour ne font pas obstacle à ce que cette juridiction décide, compte tenu notamment des circonstances dans lesquelles l'infraction a été commise et des qualités de gestionnaire de la personne mise en cause, de ne pas lui infliger d'amende* ».

Suivant la voie ouverte par le procureur général dans ses conclusions à l'audience qui avait fait référence à cette décision du juge de cassation et à une des décisions récentes de la Cour⁴⁰, celle-ci a décidé de ne pas infliger d'amende au directeur de l'établissement et à la directrice des soins, faisant fonction de DRH.

Dans cette affaire, la Cour a pris en considération les circonstances suivantes :

- le contexte particulier du centre hospitalier de Givors qui a notamment causé des difficultés dans le recrutement du personnel ce qui mettait

³⁹ CE, 17 octobre 2016, n° 393519, *Assistance publique-Hôpitaux de Marseille (AP-HM)*.

⁴⁰ CDBF, 16 juin 2015, *Grand port maritime de Nantes - Saint-Nazaire*.

en risque la possibilité de cet établissement d'assurer la continuité et la qualité du service public hospitalier⁴¹ ;

- le fait que les décisions irrégulières prises l'ont été en toute transparence vis-à-vis du conseil d'administration et des autorités de tutelle et que, dès que connues, elles ont rapidement fait l'objet de régularisations ;
- les opérations de restructuration de l'établissement menées à la demande des autorités de tutelle avec succès par le directeur et le temps qu'il a consacré à l'accomplissement de missions dans d'autres établissements hospitaliers, à la demande des mêmes autorités de tutelle ;
- le fort investissement de la directrice des soins dans ses missions premières mais aussi dans la direction des ressources humaines qu'elle a accepté de prendre en charge en plus, à la demande des deux directeurs successifs.

V - Décision

La CDBF a décidé de ne pas prononcer de sanction à l'égard des personnes renvoyées.

À dessein, elle n'a pas décidé la relaxe puisque les circonstances qu'elle a prises en compte n'avaient pas pour effet de faire disparaître les infractions mais conduisaient à ne pas prononcer de sanction.

Une publication de l'arrêt au *Journal officiel* de la République française, qui aurait pu être pertinente, n'est pas possible en l'état actuel de l'article L. 314-20 du CJF, qui ne mentionne comme publiables que les arrêts de condamnation. Ce point évoluera dès que l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du CJF entrera en vigueur (au plus tard le 1^{er} juillet 2017⁴²).

⁴¹ Sur l'absence d'autres solutions pour assurer la continuité du service public hospitalier, cf. CDBF, 16 avril 2009, *CH de Fougères*.

⁴² Le nouvel article L. 313-15 du CJF disposera : « La Cour peut décider de la publication de l'arrêt selon les modalités qu'elle fixe ».

Arrêt n° 212-735-II du 30 décembre 2016
« Caisse interprofessionnelle de prévoyance
et d'assurance vieillesse (CIPAV) »

I - Les infractions en cause

- Art. L. 313-4 du CJF : infractions aux règles d'exécution des recettes et des dépenses 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 - Les faits et les responsabilités

Le groupement d'organismes de sécurité sociale, dit « groupe Berri », est un ensemble de sections professionnelles de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) qui assure la gestion du régime d'assurance vieillesse de base des professionnels libéraux. Le « groupe Berri » se compose notamment, outre la CIPAV, de la caisse d'assurance vieillesse des experts comptables et des commissaires aux comptes (CAVEC).

Le directeur de la CAVEC et son prédécesseur ont, pendant plusieurs années et pour des montants supérieurs à 6,5 M€ HT, passé des contrats de service de conception et de réalisation d'applicatifs de gestion des régimes d'assurance-vieillesse sans que leur attribution ait été précédée de mesure de publicité ou de mise en concurrence. Cette méconnaissance des principes du code des marchés publics constitue une infraction aux règles d'exécution des recettes et des dépenses de l'État ou des organismes publics mentionnée à l'article L. 313-4 du CJF.

Par ailleurs, un de ces deux directeurs ne s'est pas assuré de l'application de majorations pour retard dans le versement des cotisations du président du conseil d'administration de la CIPAV, seul cas de cotisant en retard dont était saisie la Cour.

Celle-ci a considéré que le fait pour ce directeur de s'être abstenu de rechercher le recouvrement de ces majorations de retard était constitutif d'une infraction aux règles mentionnées à l'article L. 313-4 du CJF et qu'il avait procuré à autrui un avantage injustifié entraînant un préjudice pour l'organisme et le régime dont il assurait la gestion, infraction mentionnée à l'article L. 313-6 du CJF.

III - Le principe de nécessité des délits et des peines

La question du respect du principe *non bis in idem* se pose depuis la création de la Cour car la notion d'infraction aux règles d'exécution des recettes et des dépenses d'un organisme (article L. 313-4 du CJF) et, plus encore, celle d'octroi d'un avantage injustifié à autrui (article L. 313-6 du CJF) peuvent englober des infractions pénales⁴³. Traditionnellement, la Cour considérait qu'il lui revenait de juger de l'adéquation des sanctions sans se justifier davantage⁴⁴ mais le Conseil constitutionnel, saisi de ce sujet, a prononcé, dans sa décision du 24 octobre 2014, une première réserve d'interprétation sur l'article L. 314-18 du CJF relative au respect du principe de proportionnalité des sanctions⁴⁵ puis, dans sa décision n° 2016-550 QPC du 1^{er} juillet 2016, une deuxième réserve relative au respect du principe de nécessité des délits et des peines qui « implique qu'une même personne ne puisse faire l'objet de poursuites différentes conduisant à des sanctions de même nature pour les mêmes faits, en application de corps de règles protégeant les mêmes intérêts sociaux ».

Dans ce nouveau contexte juridique, la Cour a veillé au respect du principe de nécessité des délits et des peines avant de se prononcer sur une éventuelle sanction.

Au cas d'espèce, s'agissant des contrats de prestations informatiques passés sans publicité ni mise en concurrence, les deux directeurs successifs, poursuivis devant la juridiction pénale, avaient

⁴³ DESCHEEMAER, Christian. *Cour de discipline budgétaire et financière*. LexisNexis administratif, 2015, fascicule 1270, § 159.

⁴⁴ CDBF, 6 nov. 1992, *CPAM de Seine-et-Marne, Pillay et autres*.

⁴⁵ Lorsque plusieurs sanctions prononcées pour un même fait sont susceptibles de se cumuler, le principe de proportionnalité implique que le montant global des sanctions éventuellement prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé de l'une des sanctions encourues.

reconnu les faits et les irrégularités. Ils ont été condamnés par cette juridiction en décembre 2015 à des amendes délictuelles égales ou supérieures à 12 000 €.

La Cour a considéré que les règles d'exécution des recettes et des dépenses de l'article L. 313-4 du CJF que les deux directeurs avaient enfreintes étaient celles relatives à la passation des marchés publics. Elle a constaté qu'ils avaient été condamnés pour les mêmes faits par le tribunal de grande instance de Paris, que les sanctions qu'ils encouraient étaient de même nature que celles déjà prononcées par ledit tribunal et que les intérêts sociaux protégés par l'article L. 313-4 précité étaient, au cas de l'espèce, les mêmes que ceux garantis par les dispositions de l'article 432-14 du code pénal.

Dès lors, les deux directeurs ne pouvaient faire l'objet d'une nouvelle sanction à ce titre.

IV - Décision

La CDBF a décidé, outre cette dispense de sanction, de condamner le directeur qui s'était abstenu de rechercher le recouvrement des majorations de retard dans le paiement des cotisations.

Elle lui a infligé une amende de 500 € et a décidé une publication de l'arrêt de condamnation au *Journal officiel* de la République française.

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

I - Décisions de classement du procureur général

Les décisions de classement du procureur général peuvent être prises à trois stades de la procédure devant la CDBF :

- après saisine de la Cour (article L. 314-3 du CJF : « *si le procureur général estime qu'il n'y a pas lieu à poursuites, il procède au classement de l'affaire* ») ;
- après instruction (article L. 314-4 du même code : « *lorsque l'instruction est terminée, le dossier est soumis au procureur général, qui peut décider le classement de l'affaire s'il estime qu'il n'y a pas lieu à poursuites* ») ;
- ou après avis rendu par le ministre ou l'autorité de tutelle des agents mis en cause (article L. 314-6 du même code : « *Le dossier est ensuite transmis au procureur général qui prononce le classement de l'affaire par décision motivée ou le renvoi devant la Cour avec des conclusions motivées* »).

En 2016, des décisions de classement sur huit affaires ont été prises : cinq après saisine de la Cour, trois après instruction, et aucune après avis de l'autorité ministérielle ou de tutelle.

Comparativement, en 2015, des décisions de classement étaient intervenues dans 12 affaires.

Les cinq affaires classées après saisine de la Cour concernaient un déféré de chambre régionale des comptes et quatre de la Cour des comptes.

Les trois affaires classées après instruction l'ont été pour différents motifs : faiblesse du préjudice, existence de circonstances exonératoires, absence de gravité suffisante de l'affaire conjuguée à l'existence de circonstances atténuantes, régularisations intervenues, etc.

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

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

En 2016, le procureur général a été saisi de 30 affaires nouvelles concernant un défaut d'exécution de jugements condamnant l'État, une collectivité locale ou un établissement public au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même. En outre, 34 affaires dont le procureur général avait été saisi avant 2016 restaient pendantes, portant le stock des affaires en cours à 64.

Aucune affaire n'a donné lieu à une saisine de la CDBF en 2016. De nombreux courriers de mise en demeure ont été adressés en vue d'obtenir l'exécution des décisions de justice concernées. 41 dossiers sont devenus sans objet, le litige ayant été réglé. 23 affaires restent donc en cours fin 2016.

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

Le Conseil d'État a pris une décision de rejet d'un pourvoi en cassation du procureur général près la Cour des comptes, ministère public près la CDBF, dans l'affaire n° 721 « AP-HM », le 17 octobre 2016.

Dans sa décision, le juge de cassation a rappelé que lorsqu'elle constate la commission d'une infraction imputable à la personne mise en cause, la Cour détermine la peine qu'il y a lieu de prononcer à son encontre.

Il a précisé que les dispositions du CJF fixant le montant minimal de l'amende dont sont passibles les personnes justiciables de la Cour ne font pas obstacle à ce que cette juridiction décide, compte tenu notamment des circonstances dans lesquelles l'infraction a été commise et des qualités de gestionnaire de la personne mise en cause, de ne pas lui infliger d'amende.

Extraits de la décision :

« En décidant que, compte tenu des circonstances de l'espèce qu'elle a souverainement appréciées, de ne pas infliger d'amende aux intéressés, la Cour de discipline budgétaire et financière n'a pas commis d'erreur de droit. En particulier, s'agissant du directeur de l'établissement, la Cour a notamment pu tenir compte, à ce titre, des qualités de gestionnaire démontrées par l'intéressé, y compris postérieurement à l'irrégularité commise.

S'agissant du comptable public, la Cour a pu, sans commettre d'erreur de droit ni dénaturer les pièces du dossier, tenir compte de ce qu'il avait été constitué débiteur par la chambre régionale des comptes de Provence-Alpes-Côte d'Azur, en sa qualité de comptable public de l'établissement, d'une somme de quelque 200 000 euros à raison du même manquement ; qu'est sans incidence sur ce point la circonstance que ce débet avait été prononcé à raison des seules indemnités versées au titre de l'exercice 2008 ».

La modernisation des procédures et de l'organisation de la CDBF

L'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du CJF a, notamment, permis la modernisation du titre I^{er} de son livre III relatif à la CDBF.

Ce titre n'a été modifié qu'à la marge depuis sa création. Ses dispositions provenaient essentiellement de la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 qui a été entièrement codifiée.

Il convenait de moderniser certaines de ces dispositions en supprimant celles qui étaient obsolètes et en clarifiant d'autres.

Le titre I^{er} du livre III est composé de six chapitres : un chapitre I^{er} relatif à l'organisation, un chapitre II relatif aux personnes justiciables de la Cour, un chapitre III relatif aux infractions et sanctions, un chapitre IV relatif à la procédure devant la Cour, un chapitre V relatif aux voies de recours et un chapitre VI relatif au rapport public. Les modifications adoptées ne portent que sur les chapitres I^{er} (organisation) et IV (procédure).

Les principales modifications apportées au **chapitre I^{er}** tendent à clarifier les possibilités de représentation du procureur général (L. 311-4).

Les principales modifications apportées au **chapitre IV** ont pour objet de :

- clarifier certaines dispositions afin de les rendre conformes aux pratiques en usage ou à des évolutions jurisprudentielles établies : possibilité pour les procureurs de la République de déférer des faits à la Cour (L. 314-1) ; précisions apportées sur la date d'interruption de la prescription (L. 314-2) ; précisions sur les règles d'incompatibilité et de récusation des membres de la Cour et des rapporteurs (L. 314-3) ; accès au dossier dès la mise en cause de la personne et non plus après la décision de renvoi devant la Cour (L. 314-5) ;
- clarifier certaines dispositions en les précisant. Sont concernés : la phase de dépôt du rapport au greffe et les suites données au dossier (L. 314-6) ; le plan de déroulement de l'audience (L. 314-12) ; la publication de l'arrêt qui ne viserait plus expressément le *Journal officiel* (L. 313-15, cet article ayant sa place dans le chapitre III relatif aux infractions et aux sanctions) ;

- supprimer certaines dispositions obsolètes : suivi du déroulement de l'instruction par le ministère public (L. 314-4) ; présentation de son rapport par le rapporteur à l'audience (L. 314-12) ; voix prépondérante du président en cas de partage égal des voix (L. 314-14).

L'ordonnance entrera en vigueur le lendemain de la publication au *Journal officiel* de la République française du décret en Conseil d'État relatif à la partie réglementaire du CJF, et au plus tard le 1^{er} juillet 2017.

Activité internationale

1. Déclaration de Rabat sur les fautes de gestion

Le Premier président, président de la Cour de discipline budgétaire et financière a participé à un séminaire consacré à la répression des fautes de gestion en droit public financier, organisé par l'Association des institutions supérieures de contrôle des finances publiques ayant en commun l'usage du français (AISCCUF), à Rabat (Royaume du Maroc) du 1^{er} au 3 juin 2016.

Dans ce cadre, ces institutions supérieures de contrôle (ISC) ont recommandé :

1. de mettre en place, le cas échéant, un cadre juridique et organisationnel permettant la répression, par les ISC à caractère juridictionnel ou par des juridictions spécialisées associées, des fautes de gestion et, si nécessaire, de l'améliorer et de l'adapter, en particulier à la modernisation du cadre de gestion des finances publiques ;

2. d'exercer pleinement cette compétence répressive, complémentaire aux attributions juridictionnelles ou extra-juridictionnelles des ISC ;

3. de renforcer, par le biais de programmes de formation, les capacités des magistrats et autres personnels de contrôle des ISC en matière de fautes de gestion, qui peuvent constituer la suite de travaux de contrôle non-juridictionnels ;

4. de mieux faire connaître le système répressif de droit public financier et la jurisprudence des juridictions financières en matière de fautes de gestion, tant auprès des justiciables que des autorités susceptibles de déférer des faits, des universitaires, des médias, du grand public et de tout autre partenaire ;

5. de partager, au sein de l'AISCCUF, la jurisprudence des ISC membres et tout autre document utile sur une plateforme qui sera hébergée par le site de l'AISCCUF.

Cette déclaration s'inscrit dans la lignée de la Déclaration de Paris du 13 novembre 2015 des ISC à compétence juridictionnelle, qui s'engagent, notamment, à poursuivre et approfondir leur travail en

commun au sein d'un Forum pour identifier et diffuser les meilleures pratiques.

2. Jumelage avec la Cour des comptes d'Algérie

Un contrat de jumelage a été passé en 2016 entre l'Union européenne, la Cour des comptes d'Algérie et la Cour des comptes française. Ce jumelage vise notamment à réaménager la fonction juridictionnelle de façon plus efficiente et moins consommatrice de moyens.

Un module concerne la discipline budgétaire et financière.

Deux intervenants français, Mme Vergnet, membre de la CDBF et M. Carcagno, secrétaire général de la CDBF, ont été chargés de faire des propositions afin d'améliorer le fonctionnement de la chambre de discipline budgétaire et financière de la Cour des comptes d'Algérie et « *d'apporter de meilleures pratiques dans le domaine de l'instruction et du jugement disciplinaire* ».

Ils ont réalisé deux missions de trois jours en octobre et novembre 2016. Ils en réaliseront une dernière en mars 2017 avant de déposer un rapport qui formulera des recommandations.

Conclusion

En 2016, la CDBF a connu une activité supérieure à celle de la moyenne des 10 dernières années, en particulier dans les travaux liés à l'instruction.

En 2017, cette activité devrait pouvoir s'inscrire dans un contexte plus favorable. En effet, d'une part les questions prioritaires de constitutionnalité soulevées ont été examinées, tous les articles contestés du CJF ayant été déclarés conformes à la Constitution, d'autre part, une modernisation de l'organisation et des procédures de la juridiction a été réalisée grâce à l'ordonnance du 13 octobre 2016 que des décrets d'application viendront prochainement préciser.

Il conviendra de sensibiliser les autorités susceptibles de déférer des affaires à la CDBF sur ce nouveau contexte.

Il importe que par une activité soutenue et par une jurisprudence largement relayée, la Cour continue de contribuer à la diffusion d'une culture de rigueur et de bonne gestion dans la sphère publique.

*

**

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

Ont délibéré : M. Migaud, Premier président de la Cour des comptes, président de la Cour de discipline budgétaire et financière ; M. Toutée, Président de la section des finances du Conseil d'État, vice-président de la Cour de discipline budgétaire et financière ; MM. Larzul, Bouchez et Boulouis, conseillers d'État, Mme Vergnet, MM. Geoffroy, Maistre, Bertucci et Mme Coudurier, conseillers maîtres à la Cour des comptes, membres titulaires de la Cour de discipline budgétaire et financière.

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

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

Fait à la Cour des comptes, le 20 janvier 2017.

Didier MIGNAUD