

Chronique de jurisprudence financière

La Cour de discipline budgétaire et financière



Michel LASCOMBE

Professeurs à l'Université de Lille-II, GERAP-GREEF



Xavier VANDENDRIESSCHE

Curieuse juridiction que cette Cour de discipline budgétaire et financière ! Vili-pendée par les uns pour son activité juridictionnelle jugée insuffisante, décriée par les autres en raison de sa composition ou de la nature des infractions relevant de sa compétence, elle ne semble trouver grâce qu'auprès de quelques contemporains d'un système juridique et financier public qui serait aujourd'hui dépassé.

Sans revenir ici sur les ambiguïtés originelles qui ont affecté la CDBF, sans déplorer une nouvelle fois qu'elle n'ait point juridiction sur les principaux décideurs (ministres, exécutifs locaux), nous voudrions néanmoins insister en préambule de cette chronique, sur deux points particuliers, à commencer, peut-être un peu à contre-courant d'une doctrine dominante, par la nécessité du maintien et du développement de la CDBF. Juridiction spécialisée dans le traitement des infractions relatives à l'utilisation des « deniers publics » entendus au sens large, la Cour a sanctionné non seulement la violation des règles relatives à l'exécution des dépenses et recettes publiques (procédure de dépense publique ; principes budgétaires et comptables ; marchés publics ; rémunérations, etc.), mais n'a pas hésité à étendre son contrôle à des organismes non soumis au droit public financier, sanctionnant les violations du droit commun commises par des dirigeants de sociétés ou d'associations bénéficiant de larges financements publics. Or, il faut le souligner, la CDBF est, avec la Cour des comptes, la seule juridiction qui dispose d'un champ de compétence aussi largement défini. Ayant, à la différence de la Cour des comptes, juridiction sur les ordonnateurs, la CDBF incarne donc parfaitement l'exigence tirée de l'article 15 de la Déclaration de 1789 : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

Certains considèrent toutefois que la CDBF ferait en quelque sorte « double emploi » avec la juridiction pénale. En effet, les infractions visées aux articles 432-10 et suivants du nouveau Code pénal (concussion, corruption passive, trafic d'influence, prise illégale d'intérêts) permettraient une répression suffisante de tels comportements émanant des dépositaires de l'autorité publique. Bien plus, le délit de favoritisme (art. 432-14)

en matière de marchés publics et de délégations de service public est parfois perçu comme la sanction idéale en cas de violation des règles de mise en concurrence ou de publicité. Sur ce dernier point, l'abandon du contrôle des seuils des marchés par les comptes publics (v. notamment instruction n° 03-029-M9 du 5 mai 2003) va rendre rapidement obsolète la jurisprudence de la Cour des comptes (C. comptes, 1^{er} juillet 1993, Syndicat intercommunal d'électrification de la Corse-du-Sud, *Rec. C. comptes* 79 ; *GAJF*, 4^e éd., n° 17 ; *La Revue du Trésor* 1993.790) en laissant le champ libre aux modalités les plus variables de fractionnement et de contournement des règles du droit de la commande publique.

On veut dire ici avec force que cette « pénalisation » ne constitue qu'une réponse partielle, et donc insuffisante, dans le domaine de la gestion publique. En effet, même s'il est parfois difficile de déceler, dans la jurisprudence de la CDBF, la sanction d'une véritable « faute de gestion » (C. Descheemaeker, « La CDBF face aux fautes de gestion », *La Revue du Trésor* 1994.319), reste que les quelque 141 arrêtés rendus (et notifiés, donc publiables) jusqu'à ce jour par la CDBF ne peuvent se résumer à un simple contrôle de « régularité » des opérations. En particulier, la jurisprudence rendue sous l'empire de l'article L. 313-7-1 du Code des juridictions financières (carences graves dans les contrôles, défauts d'organisation ou négligences diverses) témoigne de la spécificité de la juridiction de la CDBF. La même remarque peut être faite s'agissant de l'infraction visée à l'article L. 313-7 (inexécution totale, partielle ou tardive d'une décision de justice) que la Cour a récemment mise en application pour la première fois (v. ci-dessous CDBF, 20 décembre 2001, M. Janky c/ Région Guadeloupe). Par sa composition et par son statut, la CDBF est le garant naturel de l'intérêt général en matière financière ; l'accroissement des pouvoirs et des compétences des autorités décentralisées et déconcentrées doit ainsi conduire à une vigilance accrue dans l'utilisation des deniers publics et, par conséquent, à un renforcement du rôle de la CDBF.

Mais, avant même que d'envisager une réforme de fond de la Cour, ne faudrait-il

pas se pencher sérieusement sur son activité passée et les modalités de diffusion de sa jurisprudence ? Juridiction « disciplinaire », la CDBF ne peut exercer un rôle pédagogique et préparateur d'avenir que pour autant que ses décisions fassent l'objet d'une diffusion la plus large possible. L'article L. 314-20 du Code des juridictions financières prévoit à cet effet que « les arrêtés par lesquels la Cour prononce des condamnations peuvent, dès qu'ils ont acquis un caractère définitif, être publiés, en tout ou partie, sur décision de la Cour, au *Journal officiel de la République française* » (c'est le cas des huit arrêtés ci-dessous rapportés). Mais, et ce n'est pas faire injure à cette vénérable institution qu'est le *Journal officiel*, la diffusion de l'information prend aujourd'hui d'autres formes plus « immédiates », grâce au recours aux différentes bases de données « en ligne » dans le cadre du service public de l'accès au droit. Ainsi, le citoyen désireux de connaître la jurisprudence de la CDBF aura le réflexe bien naturel de se connecter sur le site « Legifrance » (<http://www.legifrance.gouv.fr>) afin d'y consulter le *Journal officiel*. Il y trouvera de nombreux décrets et arrêtés relatifs à la composition de la Cour et même quelques arrêtés, le plus récent datant du 20 novembre 1995... Sur ce même site « Legifrance », la rubrique « jurisprudence administrative » ne couvre que les juridictions généralistes mais propose néanmoins un renvoi au site de la Cour des comptes, rubrique « organismes associés » et CDBF. Il y est indiqué que « tous les arrêtés de la CDBF, depuis l'origine, sont accessibles en texte intégral sur ce serveur ». Une recherche rapide permet de trouver 119 documents ; l'arrêt de la CDBF le plus récent disponible sur ce site date du... 3 décembre 1997 (Institut de France). Le site <http://www.viepublique.fr/> n'offre guère quant à lui qu'une présentation rapide de la CDBF sans mentionner aucun arrêt. Le site du ministère de l'économie et des finances (<http://www.minefi.gouv.fr/>) n'offre pas davantage de ressources en la matière.

Une tentative du côté d'un site non officiel (<http://www.adminet.fr>) est encore plus décevante puisqu'à la requête « Cour de discipline budgétaire et financière », il est répondu : « les moteurs interrogés n'ont trouvé aucun résultat pour votre requête ». Une recherche un peu

plus approfondie (http://www.adminet.com/Jo/Cour_de_discipline_budgétaire_et_financi.re_Arr.ts.html) permet de découvrir certains arrêts, le plus récent étant l'arrêt « Délégation à l'espace aérien » du 19 juin 2002 (v. ci-dessous).

Au total, force est de constater que l'information disponible est rare, relativement ancienne et difficile d'accès. Il semble qu'il serait aisé de remédier à cet état de fait en assurant une mise en ligne immédiate des arrêts rendus par la CDBF. Quoi qu'il en soit, grâce à *La Revue du Trésor*, nous poursuivons (après R. Ludwig et les deux volumes constituant le recueil des arrêts de l'origine à 1991) la publication systématique et intégrale de la jurisprudence en faisant état des huit arrêts intervenus depuis la précédente chronique (décembre 2001).

134 Arrêt du 14 novembre 2001 Ormand, Alet, Mrejen, Mission de coopération et d'action culturelle de Castries (Sainte-Lucie)

Au nom du peuple français,

La Cour de discipline budgétaire et financière,

Siégeant à la Cour des comptes, en audience publique, a rendu l'arrêt suivant :
La Cour,

Vu le titre I^{er} du livre III du Code des juridictions financières, relatif à la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu la lettre du 13 juin 1995 adressée au procureur général près la Cour des comptes, Ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière, enregistrée au parquet général le 14 juin 1995, par laquelle le président de la deuxième Chambre de la Cour des comptes a déferé à la Cour de discipline budgétaire et financière des irrégularités concernant diverses opérations menées par la mission de coopération et d'action culturelle de Castries (Sainte-Lucie), pour la zone dite des « Petites Antilles » ;

Vu le réquisitoire du 28 novembre 1995 par lequel le procureur général a saisi la Cour des faits susmentionnés, conformément à l'article L. 314-1 du Code des juridictions financières ;

Vu les décisions du président de la Cour de discipline budgétaire et financière des 29 janvier 1996, 13 novembre 1997, 30 janvier 2001 et 14 juin 2001 nommant successivement en qualité de rapporteur MM. Nicolas Revel, auditeur à la Cour des comptes, Bertrand Schwerer, conseiller référendaire à la Cour des comptes, Mme Marie-Ange Mattéi, auditrice à la Cour des comptes, et M. Yvan Aulin, conseiller référendaire à la Cour des comptes ;

Vu les lettres du 6 novembre 1996 par lesquelles le procureur général a informé MM. Robert Ormand, agent contractuel, Jean-Claude Alet, professeur certifié, Denis Mrejen, médecin-inspecteur de la santé publique, Philippe Garcia de la Rosa, agent contractuel, et Mme Michèle Baherle, professeur certifié, de leur mise en cause en qualité respective, à l'époque des faits, de chef de mission du 23 septembre 1988 au 15 juillet 1992, de chef de mission du 22 septembre 1992 au 15 octobre 1993, de

conseiller santé de la mission et des chefs de mission par intérim, de l'ouverture d'une instruction dans les conditions prévues à l'article L. 314-4 du code susvisé, ensemble les accusés de réception de ces lettres ;

Vu la lettre du procureur général au président de la Cour de discipline budgétaire et financière en date du 26 octobre 1998 l'informant de sa décision de poursuivre la procédure, en application de l'article L. 314-4 du Code des juridictions financières ;

Vu la lettre du président de la Cour de discipline budgétaire et financière en date du 12 janvier 1999 saisissant pour avis le ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, et le ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie, dans les conditions prévues à l'article L. 314-5 du Code des juridictions financières ;

Vu la décision du procureur général, en date du 19 novembre 1999, renvoyant MM. Ormand, Alet et Mrejen devant la Cour de discipline budgétaire et financière, en application de l'article L. 314-6 du code susvisé, et ne retenant pas la responsabilité de M. Garcia de la Rosa et de Mme Baherle ;

Vu la lettre du président de la Cour de discipline budgétaire et financière, en date du 17 décembre 1999, transmettant le dossier au ministre des Affaires étrangères, en application des dispositions de l'article L. 314-8 du code susvisé ;

Vu l'avis rendu par la commission consultative paritaire compétente à l'égard des agents contractuels à durée indéterminée du ministère chargé de la Coopération, dans sa séance du 25 mai 2000, adressé le 7 juin 2000 au président de la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu les lettres recommandées, datées du 20 septembre 2000, du secrétaire général de la Cour de discipline budgétaire et financière, avisant MM. Ormand, Alet et Mrejen qu'ils pouvaient prendre connaissance du dossier suivant les modalités prévues par l'article L. 314-8 du code susvisé, ensemble les accusés de réception de ces lettres ;

Vu les mémoires en défense transmis au greffe de la Cour le 30 octobre 2000 par M. Ormand, le 14 novembre 2000 par M. Alet et le 2 janvier 2001 par M. Mrejen ;

Vu les lettres du 13 juin 2001 par lesquelles le procureur général a cité MM. Ormand, Alet et Mrejen à comparaître devant la Cour de discipline budgétaire et financière, ensemble les accusés de réception de ces lettres ;

Vu l'ensemble des pièces qui figurent au dossier, notamment les procès-verbaux d'audition de MM. Ormand, Alet, Mrejen, Garcia de la Rosa et Mme Baherle, les témoignages de Mme Alvarez, M. Bucco-Riboulat, Mme Chazeaubenit, MM. Cognac et Maître, Mme Masson et M. Mazzochin, ainsi que le rapport d'instruction de M. Schwerer ;

M. Ormand ayant été autorisé par le président de la Cour à ne pas comparaître personnellement, en application des dispositions de l'article L. 314-10 du code susvisé ;

Vu la lettre en date du 5 septembre 2001 par laquelle M. Alet, cité à comparaître, ne s'est pas présenté à l'audience et a déclaré s'en remettre au jugement de la Cour ;

M. Mrejen, régulièrement convoqué, ne s'étant pas présenté à l'audience ;

Entendu M. Aulin, conseiller référendaire, en son rapport ;

Entendu Mme le procureur général en ses conclusions et réquisitions ;

Sur la compétence de la Cour :

Considérant que les personnes renvoyées devant la Cour étaient, au moment des faits, fonctionnaires de l'Etat ou agent contractuel en poste à la mission de coopération et d'action culturelle de Castries ; qu'elles sont en conséquence justiciables de la Cour en application de l'article L. 312-1-1 du Code des juridictions financières ;

Sur la prescription :

Considérant que les faits qui se sont produits ou poursuivis après le 14 juin 1990 ne sont pas couverts par la prescription édictée par l'article L. 314-2 du Code des juridictions financières ;

Sur la régularité de la procédure :

Considérant que M. Mrejen soutient que les dispositions des articles L. 314-5 et L. 314-8 du Code des juridictions financières n'ont pas été respectées ; que, notamment, le dossier n'a pas été transmis par la Cour au ministre chargé du corps dont il fait partie, pour saisine de l'organe disciplinaire compétent à son encontre ; qu'en conséquence, il n'aurait pu être entendu par la commission paritaire des médecins-inspecteurs de santé publique ;

Considérant, s'agissant de l'article L. 314-5, que le président de la Cour a saisi pour avis, le 12 janvier 1999, le ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et le ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie ; que ceux-ci n'ont pas répondu mais que cette absence de réponse ne fait pas obstacle à ce que la procédure puisse être poursuivie ;

Considérant, s'agissant de l'article L. 314-8, que le dossier a été transmis au ministre délégué à la Coopération et de la Francophonie, le 17 décembre 1999, afin que la commission administrative compétente soit saisie ; que le ministre l'a transmis à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité le 7 avril 2000, après avoir obtenu du président de la Cour un délai supplémentaire d'un mois ; qu'il a été rappelé à cette occasion que l'ensemble du dossier pouvait être consulté au greffe de la Cour ; que ce dossier comportait l'ensemble des documents réunis au cours de l'instruction ;

Considérant dès lors que la procédure d'instruction devant la Cour n'est entachée d'aucune irrégularité, et que le moyen doit être écarté ;

Sur l'extraction et la détention irrégulière de fonds :

Sur les faits :

Considérant que le compte ouvert par M. Ormand, au nom du chef de mission, auprès de la Barclays Bank, à une date couverte par la prescription édictée par l'article L. 314-2 du Code, a été utilisé également postérieurement au 14 juin 1990, soit en période non prescrite ;

Considérant que ce compte a été alimenté en recettes par une partie des crédits de suivi et de contrôle des projets du fonds d'aide et de coopération (FAC) financés sur les crédits déconcentrés d'intervention (CDI) ; que la procédure utilisée était celle qui est prévue pour l'octroi d'une subvention à un tiers « opérateur » qui n'est pas le

bénéficiaire final des crédits en provenance du fonds d'aide et de coopération ; que le chef de mission a décidé de verser à la mission elle-même, considérée abusivement comme un tiers « opérateur », des subventions d'un montant total de 180 000 F effectivement payé depuis le 15 juin 1990 ; que les décisions de versement ont été prises l'une par M. Ormand, l'autre par M. Alet ;

Considérant que de nombreuses dépenses effectuées à partir de ce compte ne peuvent être rattachées à l'objet initial des crédits de suivi et de contrôle ; qu'elles concernent des dépenses de fonctionnement courant de la mission, relevant du titre III ; que tel est le cas de l'achat de deux machines à écrire portables pour 2 310 F, de l'entretien d'un plafond pour 1 430 F, de l'achat d'un réfrigérateur pour 2 849 F, de travaux de traduction et de dactylographie pour 9 350 F, de remboursement de frais de mission à la Martinique pour 712,80 F, le tout réglé par M. Ormand ; que tel est également le cas de remboursement de frais de mission à la Martinique et à la Guadeloupe pour 2 318,18 F, de la rémunération d'un agent pour 26 400 F, des frais d'entretien d'un véhicule pour 11 200,20 F, de l'acheminement du courrier des assistants techniques par messagerie pour 9 831,80 F, le tout réglé par M. Alet ;

Considérant qu'à la suite d'un accident survenu au véhicule du chef de mission, une indemnité d'assurances a été payée par l'assureur le 4 février 1993, par un chèque libellé à l'ordre de la mission ; qu'elle a été encaissée par M. Alet, successeur de M. Ormand, sur le compte bancaire de la Barclays Bank puis, le même jour, retirée en argent liquide ; que le 15 octobre 1993, veille de son départ de la mission, M. Alet a remis le montant de l'indemnité, à savoir 13 118,60 F, au chef de mission intérimaire qui, dès le lendemain, a remis cette somme en numéraire au régisseur de l'ambassade de France ; que M. Alet a ainsi conservé des fonds pendant huit mois par-devers lui ;

Sur les irrégularités :

Considérant qu'aux termes du décret n° 59-887 du 25 juillet 1959 modifié relatif aux conditions d'organisation et de fonctionnement des missions permanentes d'aide et de coopération, les opérations financières relatives au fonds d'aide et de coopération doivent être effectuées, en recette et en dépenses, par la caisse centrale de coopération économique, devenue la caisse française de développement puis l'agence française de développement après la période considérée, ou prises en charge par un comptable du Trésor, en l'espèce le régisseur de l'ambassade de France ;

Que l'ouverture d'un compte bancaire particulier dans une banque privée pour percevoir des sommes provenant de crédits inscrits au budget de l'Etat et destinés à réaliser des projets du fonds d'aide et de coopération, puis l'utilisation de ces fonds à partir de ce compte bancaire pour régler des dépenses dont la nature est étrangère à la destination initiale des crédits constituent des violations des règles de la comptabilité publique et des textes applicables à la gestion du fonds d'aide et de coopération ;

Considérant que la perception puis la détention de fonds publics ne peuvent être effectuées que par un comptable public qui seul a mandat légal pour le faire ;

Que la perception sur un compte bancaire particulier d'une indemnité d'assurance consécutive à un accident survenu à un véhicule de la mission, puis la détention de ces fonds par un agent qui n'avait pas la qualité de comptable public, constituent des violations des règles de la comptabilité publique ;

Considérant que l'ensemble de ces faits constitue une série de violations des règles d'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat sanctionnées par l'article L. 313-4 du Code des juridictions financières ;

Sur les responsabilités :

Considérant que M. Ormand, chef de mission en fonctions du 23 septembre 1988 au 15 juillet 1992, a pris une décision d'attribution de subvention destinée à alimenter le compte qu'il avait ouvert au moyen de crédits du fonds d'aide et de coopération et qu'il a utilisé ce compte pour régler plusieurs des dépenses susmentionnées ;

Qu'il a été ainsi l'initiateur d'une procédure irrégulière ; qu'il a reçu en février 1992, de l'administration centrale dont il dépendait, une information claire sur le caractère irrégulier de la procédure mise en place et qu'il n'en a pas tenu compte ; qu'il ne peut de ce fait soutenir que l'accord de la caisse centrale de coopération économique aurait conféré un caractère légal à ladite procédure ;

Considérant que M. Ormand conteste avoir eu connaissance de la lettre du 24 février 1992 de l'administration centrale, faisant état du caractère irrégulier de la procédure, mais que la lettre a bien été enregistrée sur le registre du courrier « arrivée » de la mission le 4 mars 1992 ;

Considérant que M. Alet, chef de mission du 22 septembre 1992 au 15 octobre 1993 et successeur de M. Ormand, a continué à utiliser cette procédure irrégulière, qu'il a décidé une subvention de 250 000 F destinée à alimenter le compte bancaire, au titre de laquelle 110 000 F ont été versés ; qu'il a réglé sur ce compte plusieurs des dépenses irrégulières susvisées ;

Considérant que, s'agissant des petites dépenses, était pourtant en vigueur une procédure dite des « provisions pour menues dépenses » (PPMD) ;

Considérant que si M. Alet n'a pas été l'initiateur de cette procédure, il ne pouvait en ignorer le caractère irrégulier ; qu'il est en outre l'auteur de la perception et de la détention irrégulières des fonds provenant de l'indemnité d'assurance ;

Considérant en conséquence que les responsabilités de MM. Ormand et Alet sont engagées de ce chef ;

Sur les infractions aux règles relatives à l'engagement des dépenses :

Sur la pratique des avances consenties par des agents du poste :

Considérant que le préfinancement de dépenses de l'Etat par des agents du poste, qui avancent les sommes nécessaires pour faire face à ces dépenses à partir de leurs deniers personnels puis se font rembourser, fait échec au contrôle préalable du comptable public que le règlement général sur la comptabilité publique charge de s'assurer de la validité et du caractère libératoire du paiement ; que cette pratique était proscrite par une lettre du 21 mai 1986 du ministre des Affaires étrangères aux

chefs de mission diplomatique et consulaire, note toujours en vigueur au moment des faits ;

Que cette pratique irrégulière a cependant été utilisée à de nombreuses reprises à la mission de Castries, alors que le ministre des Affaires étrangères avait précisé à l'ambassadeur à Sainte-Lucie, par lettre du 27 novembre 1986, qu'elle devait conserver un caractère occasionnel ; qu'elle a pris de l'ampleur avec l'arrivée de M. Mrejen, médecin chargé du secteur de la santé entré en fonctions le 22 octobre 1991 ; que les dépenses ainsi couvertes par des avances de M. Mrejen ne répondaient pas à un impératif d'urgence ;

Qu'elle constitue une infraction aux règles d'exécution des dépenses de l'Etat sanctionnée par l'article L. 313-4 du Code ;

Considérant que MM. Ormand et Alet ne pouvaient ignorer le caractère irrégulier d'une pratique qu'ils ont tolérée ; qu'une circonstance atténuante doit cependant leur être reconnue dans la mesure où la règle a été violée avec l'accord au moins tacite du régisseur qui n'a pas arrêté les dépenses, de la paierie générale pour l'étranger qui ne les a pas rejetées, enfin de l'administration centrale qui, dans un autre cas, a semblé approuver cette pratique ;

Considérant que M. Mrejen a recouru à ladite procédure avec l'accord du chef de mission ; qu'une circonstance atténuante doit lui être reconnue de ce fait ;

Sur la subdélégation du pouvoir d'engager des crédits :

Considérant qu'en vertu de l'article 96 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, le pouvoir d'engager des crédits est réservé à l'ordonnateur ou à un ordonnateur secondaire délégué ; que l'ambassadeur de France est l'ordonnateur secondaire de droit commun des dépenses de l'Etat à l'étranger ; qu'il peut déléguer sa compétence mais que ses délégués n'ont pas compétence pour subdéléguer cette compétence en matière d'engagement ;

Que les ambassadeurs successifs ont consenti de telles délégations aux chefs de mission successifs de Castries, MM. Ormand et Alet ;

Considérant que la gestion de la mission de coopération et d'action culturelle de Castries a donné lieu à de nombreux engagements de crédits par des personnes qui avaient reçu délégation non pas de l'ambassadeur, ordonnateur secondaire, mais du chef de mission ;

Que M. Ormand a établi ce système par une note du 25 octobre 1991 qui en limitait l'application aux sommes inférieures à 5 000 F ; que M. Alet l'a généralisé, par une note du 6 avril 1993, aux crédits de fonctionnement du titre III, aux crédits d'intervention du titre IV et aux crédits de suivi et de contrôle des projets « crédits déconcentrés d'intervention » du titre VI ;

Considérant que la procédure réglementaire des « provisions pour menues dépenses » autorisait les assistants techniques à engager et à payer des dépenses de faible importance, qu'elle permettait ainsi de faire face aux difficultés nées de l'éloignement des postes et de leur dispersion ; qu'au demeurant le successeur de M. Alet

a mis fin à ces pratiques, qui sont constitutives de l'infraction sanctionnée par l'article L. 313-4 du Code ;

Considérant que la responsabilité de MM. Ormand et Alet est engagée de ce chef ;

Que M. Mrejen, subdélégué, n'avait pas à juger de la légalité de cette subdélégation ; que sa responsabilité n'est dès lors pas engagée de ce chef ;

Sur les dépenses irrégulières :

Considérant que M. Ormand a certifié le service fait, le 27 décembre 1991, sur deux factures de la société « Cuisines Bellevue », d'un montant total de 43 700 F ; que la première de ces factures, datée du 12 novembre 1990 et adressée à la mission de coopération-mission médicale, concernait l'achat d'un écran de projection d'un montant de 13 715 F et la seconde, datée du 22 décembre 1990, concernait l'acquisition de matériel vidéo et d'un carrousel pour diapositives d'un montant de 29 985 F ; que ces matériels n'ont jamais été livrés, ni portés à l'inventaire ;

Que, le 2 octobre 1992, le régisseur d'avances et de recettes de l'ambassade a émis un chèque de 43 700 F au profit de « Cuisines Bellevue » au titre de la gestion précédente ; que M. Alet a commandé, le 16 octobre 1992, pour 43 700 F d'appareils électroménagers et de matériels de haute fidélité aux « Cuisines Bellevue », qui ont été livrés à sa résidence et portés à l'inventaire ;

Considérant que ce montage avait pour objet d'engager en fin d'année des crédits non utilisés ;

Que la certification inexacte du service fait et la liquidation inexacte des sommes dues par l'Etat sont constitutives de l'infraction sanctionnée par l'article L. 313-4 du Code ; considérant que la responsabilité de M. Ormand est engagée de ce chef ;

Sur les imputations irrégulières de dépenses :

Sur les crédits du fonds d'aide et de coopération :

Considérant que des dépenses de fonctionnement ou d'intervention, relevant par leur nature du titre III ou du titre IV, ainsi que des dépenses étrangères aux objets des projets en cause, ont été imputées sur des crédits affectés à des projets de développement financés sur le titre VI du budget de la coopération au chapitre 68-91 – Fonds d'aide et de coopération – FAC ;

Considérant qu'il en a été ainsi des crédits non utilisés pour le projet 89/211, « collecte et gestion des déchets à Castries », qui ont été employés pour couvrir des dépenses relevant des titres III ou V du budget de la mission ; tels l'achat d'un minibus de quinze places d'une valeur de 105 600 F, affecté ensuite à l'Alliance française, l'achat de mobilier pour divers conseillers pour 129 020 F, l'achat et le dédouanement de matériels informatiques destinés à l'Alliance française et au conseiller de la mission chargé de l'infrastructure pour 1 306,80 F et 111 450 F, l'aménagement du bureau du conseiller de la mission chargé du projet sur la collecte et la gestion des déchets à Castries pour 66 000 F, l'acquisition d'un coffre-fort pour le chef de mission d'un montant de 14 828 F, l'achat de matériels informatiques destinés à l'équipement d'un centre médico-social dépendant de la mission pour 78 655 F ;

Considérant que ces paiements auraient dû être imputés sur le titre III, aux chapitres 34-95, article 20, « équipement informatique », et 34-98, article 28, « moyens de fonctionnement des MCAC », ou sur le titre V au chapitre 57-20, « équipement administratif », mais non sur le titre VI concernant le FAC, encore moins sur les crédits affectés au projet « gestion des déchets » ;

Que ces faits constituent des infractions aux règles relatives au financement des opérations du FAC, fixées par les décrets n° 59-462 du 27 mars 1959 et n° 59-887 du 25 juillet 1959 ; qu'elles sont sanctionnées par l'article L. 313-4 du Code ;

Que M. Alet a signé tous les ordres de paiement, sauf un qui a été signé par un de ses subordonnés sur ses instructions ; que sa responsabilité est engagée au titre de l'article L. 313 4 du Code ;

Considérant qu'il en a été ainsi également de crédits du projet 89/375, « renforcement de la maîtrise d'ouvrage en matière de planification et de gestion urbaine », sur lesquels ont été imputées des dépenses relatives à des vacances effectuées par la secrétaire du chef de mission pour un montant total de 6 600 F ;

Considérant que la responsabilité de M. Alet, qui a signé les deux ordres de paiement correspondants, est engagée au titre de l'article L. 313-4 du Code ;

Considérant qu'un loyer afférent aux mois de novembre 1992, décembre 1992 et janvier 1993, pour un local où devait être ouvert un centre médical pour les ressortissants français, a été imputé sur les crédits du projet 91/176 « appui à la mise en place d'une politique régionale de santé dans la région Caraïbe » ;

Que M. Alet a signé un ordre de paiement, les deux autres l'ayant été par M. Garcia de la Rosa, chef de mission par intérim ; que toutefois la création de ce centre avait été encouragée par le ministère et l'ambassadeur sans que des crédits aient été prévus pour son fonctionnement ; que la responsabilité de M. Alet est engagée au titre de l'article L. 313-4 du Code mais qu'une circonstance atténuante doit lui être reconnue de ce fait ;

Que des achats divers préfinancés par M. Mrejen ont été également imputés sur les crédits du projet 91/176 ; que leur imputation a été réalisée sous le contrôle du chef de mission ; que la responsabilité de M. Mrejen se trouve dès lors écartée ;

Considérant que lors de son entrée en fonctions, M. Alet a été confronté à un désordre important dans le fonctionnement de la mission, non dépourvu de lien avec le contexte local, et qu'il doit en être tenu compte pour l'appréciation de sa responsabilité dans les faits constitutifs des infractions ci-dessus exposées ;

Sur les crédits de la mission :

Considérant qu'une réunion des assistants techniques des Petites Antilles, les 10 et 11 octobre 1992, relevant du fonctionnement courant de la mission, a été financée par imputation sur les crédits du titre IV alloués pour le financement d'accords entre établissements universitaires et scolaires ;

Que cette imputation, destinée à parer à une insuffisance de crédits sur le titre III, a

été justifiée auprès du comptable public par l'établissement d'une liste de participants à une réunion régionale dans le cadre d'échanges scolaires ;

Considérant que M. Alet a couvert l'opération en certifiant faussement le service fait ; que sa responsabilité est engagée au titre des articles L. 313-2 et L. 313-4 du Code ;

Sur le montant des amendes :

Considérant qu'il sera fait une juste appréciation des circonstances de l'affaire en infligeant une amende de 10 000 F (1 524,49 €) à M. Ormand, de 10 000 F (1 524,49 €) à M. Alet et de 1 000 F (152,45 €) à M. Mrejen ;

Sur la publication :

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

Arrête :

Article premier. – M. Ormand est condamné à une amende de dix mille francs (10 000 F, soit 1 524,49 €).

Art. 2. – M. Alet est condamné à une amende de dix mille francs (10 000 F, soit 1 524,49 €).

Art. 3. – M. Mrejen est condamné à une amende de mille francs (1 000 F, soit 152,45 €).

Art. 4. – Le présent arrêt sera publié au *Journal officiel de la République française*.

Note

On sait que la déclaration de gestion de fait n'est pas une décision à caractère pénal (CE, 12 décembre 1969, Darnac, *Rec. CE* 578) mais constitue seulement un moyen permettant de faire supporter pécuniairement par le gestionnaire de fait ou par ses héritiers la responsabilité des opérations irrégulières ainsi effectuées (C. comptes, 2 mars 1972, Ravault, *Rec. CE comptes* 19). Reste que la CDBF, et le présent arrêt en constitue une confirmation, a considéré que l'organisation d'une gestion occulte peut constituer une infraction visée à l'article L. 313-4 du Code des juridictions financières (CDBF, 17 mai 1977, Brochart et autres, Centre de recherches zootechniques et vétérinaires, *JO NC* du 10 mars 1978, p. 1988 ; *Rec. CE* 679 ; *Rec. CDBF*, tome I.135. CDBF, 4 octobre 1984, Cuer et Atzenhoffer, Université de Strasbourg, *JO* du 10 juillet 1985, p. 7777 ; *Rec. CDBF*, tome I.222).

En l'espèce, le compte bancaire ouvert au nom du chef d'une mission de coopération et d'action culturelle était alimenté par une partie des crédits de suivi et de contrôle des projets du fonds d'aide et de coopération. Cette « manipulation » avait permis de financer des dépenses courantes (relevant du titre III) par des crédits d'investissement, et ce en dehors de toute intervention d'un comptable public. Les intéressés ne pouvaient se prévaloir d'une approbation, au moins tacite, des autorités hiérarchiques dès lors que l'administration centrale avait pris la peine de stigmatiser clairement l'irrégularité de ces opérations.

La deuxième infraction relevée ici par la Cour est plus originale. Les agents de la mission de coopération et d'action culturelle avaient coutume d'avancer les sommes nécessaires pour faire face aux

dépenses à partir de leurs deniers personnels puis se faisaient rembourser. L'arrêt n'indique pas si cette pratique était spontanée, révélant ainsi un sens aigu du service public des agents en cause, mais constate son irrégularité manifeste dès lors que le comptable, en procédant aux remboursements, n'exerçait plus aucun contrôle sur la dépense elle-même (notamment s'agissant de la validité et du caractère libératoire du règlement). La Cour avait déjà jugé que l'infraction visée à l'article L. 313-4 du Code des juridictions financières était constituée en cas d'irrégularité du paiement, par exemple dans l'hypothèse de la substitution d'un agent non habilité au comptable régulièrement compétent (CDBF, 4 avril 1973, Gentaz, Crédit municipal de Lyon, *JO* du 21 octobre 1973, 11348 ; *Rec. CDBF*, tome I.78) ou du paiement de dépenses sans pièces justificatives alors qu'elles auraient dû être justifiées par des factures (CDBF, 5 novembre 1997, Régie d'avances de la direction du personnel du ministère des Affaires étrangères, *JO* du 16 décembre 1997, p. 18185 ; *La Revue du Trésor* 1999.194).

La Cour indique toutefois que cette pratique s'était développée avec l'accord au moins tacite des autorités hiérarchiques, retenant ainsi l'existence d'une circonstance atténuante. On sait en effet que le fait de suivre les directives de sa hiérarchie et de l'informer des irrégularités constitue une cause d'atténuation de la responsabilité (CDBF, 22 février 1961, Caraccio, Bellier, Pariselle, *JO* du 11 juin 1961, p. 5298 ; *Rec. CE* 1961.898 ; *Rec. CDBF*, tome I.34).

En troisième lieu, la Cour rappelle que si les ordonnateurs principaux peuvent déléguer aux ordonnateurs secondaires (en l'espèce, l'ambassadeur de France) l'autorisation d'engager des dépenses, la subdélégation du pouvoir d'engager des crédits est contraire à l'article 96 du RGCP.

On notera enfin que la Cour a retenu, en guise de circonstance atténuante de responsabilité, « le désordre important dans le fonctionnement du service, non dépourvu de lien avec le contexte local ». La Cour montre ainsi son souci de tenir compte de l'ensemble des considérations de fait pouvant, sinon justifier, du moins contribuer à expliquer l'existence des irrégularités. La Cour avait déjà pris en compte de tels éléments, comme par exemple, la conjoncture (CDBF, 11 décembre 1980, Lacour, Caisse centrale de coopération économique : *Rec. CDBF*, tome I.180), le caractère imprécis de la réglementation à appliquer (CDBF, 2 décembre 1987, Châtel, Centre hospitalier spécialisé de Prémontré, *JO* du 1^{er} juin 1988, p. 7549 ; *Rec. CDBF*, tome II.113) ou les circonstances locales telles que les liens historiques et très étroits liant une commune à un centre hospitalier expliquant la prise en charge par ce dernier de nombreuses dépenses de la commune (même arrêt).

135
Arrêt du 20 décembre 2001
Janky c/ Région Guadeloupe
et Mme Michaux-Chevry

La Cour de discipline budgétaire et financière,

Siégeant à la Cour des comptes, en audience publique, a rendu l'arrêt suivant :
La Cour,

Vu le titre I^{er} du livre III du Code des juridictions financières, relatif à la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 modifiée relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public ;

Vu la décision du 14 novembre 1997 par laquelle le Conseil d'Etat a liquidé à la somme de 799 500 F l'astreinte qu'il avait prononcée le 17 janvier 1996 ;

Vu les lettres des 21 avril et 21 juillet 1998, enregistrées au Parquet respectivement les 22 avril et 30 juillet 1998, par lesquelles la société civile professionnelle Waquet, Farge et Hazan a informé le procureur général près la Cour des comptes, Ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière, du contentieux opposant son client, M. David Janky, à la région Guadeloupe à la suite du licenciement de M. Janky par lettre du 21 juin 1993 signée de la présidente du Conseil régional, Mme Lucette Michaux-Chevry, et du refus de cette dernière de réintégrer l'intéressé dans ses fonctions en dépit de l'annulation de ladite décision de licenciement par la juridiction administrative ;

Vu le réquisitoire du 18 septembre 1998 par lequel le procureur général a saisi la Cour de discipline budgétaire et financière et a transmis le dossier au Premier président de la Cour des comptes, président de la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu la décision du président de la Cour de discipline budgétaire et financière du 1^{er} décembre 1998 désignant comme rapporteur M. Lefoulon, conseiller maître à la Cour des comptes ;

Vu la lettre recommandée du 3 mai 1999 par laquelle le procureur général a informé Mme Michaux-Chevry, présidente du conseil régional de la Guadeloupe, de l'ouverture d'une instruction dans les conditions prévues à l'article L. 314-4 du Code des juridictions financières susvisé, ensemble l'accusé de réception de cette lettre ;

Vu la lettre du procureur général au président de la Cour de discipline budgétaire et financière en date du 7 décembre 2000 l'informant de sa décision de poursuivre la procédure et lui demandant de transmettre le dossier, pour avis, au ministre concerné ;

Vu la lettre du président de la Cour de discipline budgétaire et financière en date du 11 décembre 2000 saisissant pour avis le ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie dans les conditions prévues à l'article L. 314-5 du Code des juridictions financières susvisé ;

Vu la décision du procureur général en date du 25 avril 2001 renvoyant Mme Michaux-Chevry devant la Cour de discipline budgétaire et financière, en application de l'article L. 314-8 du même code ;

Vu la lettre recommandée en date du 4 mai 2001 par laquelle le secrétaire général de la Cour de discipline budgétaire et financière a avisé Mme Michaux-Chevry qu'elle pouvait prendre connaissance du dossier dans un délai de quinze jours, ensemble l'accusé de réception de cette lettre ;

Vu le mémoire en défense transmis au greffe de la Cour le 2 novembre 2001 par la société civile professionnelle Vier et Barthélémy pour Mme Michaux-Chevry ;

Vu la lettre du 4 octobre 2001 par laquelle le procureur général a cité Mme Michaux-Chevry à comparaître devant la Cour de discipline budgétaire et financière, ensemble l'accusé de réception de cette lettre ;

Vu l'ensemble des pièces qui figurent au dossier, et notamment le procès-verbal d'audition de Mme Michaux-Chevry, en date du 15 octobre 1999, et le rapport d'instruction de M. Lefoulon ;

Entendu M. Lefoulon en son rapport ;

Entendue Mme le Procureur général en ses conclusions et réquisitions ;

Entendu en sa plaidoirie M^e Barthélémy, et en ses explications et observations Mme Michaux-Chevry, l'intéressée et son conseil ayant eu la parole en dernier ;

Sur la compétence de la Cour :

Considérant qu'à la suite de l'exécution d'un jugement du tribunal administratif de Basse-Terre, en date du 25 janvier 1994, annulant la décision de licenciement de M. Janky prise par la présidente du Conseil régional, Mme Michaux-Chevry, le 21 juin 1993, la région Guadeloupe a été condamnée par le Conseil d'Etat au paiement d'une astreinte journalière dont le montant a été liquidé à 799 500 F par décision du 14 novembre 1997 ;

Que le préfet de la région Guadeloupe a invité la présidente du Conseil régional à exécuter cette décision ; qu'en l'absence de réponse, la somme en cause a été mandatée d'office par arrêtés du préfet de la Guadeloupe en date des 8 et 29 octobre 1998, conformément aux dispositions de l'article premier de la loi du 16 juillet 1980 susvisée ;

Considérant qu'il résulte de l'article L. 312-2 du Code des juridictions financières que les présidents de Conseil régional, qui, en application de b), II de l'article L. 312-1 ne sont pas justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière à raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, le sont néanmoins lorsqu'ils ont commis l'infraction définie par l'article L. 313-7 dudit code ; qu'en conséquence, Mme Michaux-Chevry, en sa qualité de présidente du conseil régional de la Guadeloupe, et eu égard à la nature de l'infraction qui lui est reprochée, est justiciable de la Cour de discipline budgétaire et financière, laquelle est compétente pour statuer sur les conclusions du Ministère public renvoyant l'intéressée devant elle ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 313-7 du même code, « toute personne mentionnée à l'article L. 312-1 dont les agissements auront entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public à une astreinte en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice sera passible d'une amende dont le montant ne pourra être inférieur à 2 000 F et dont le maximum pourra atteindre le montant du traitement ou salaire brut qui lui était alloué à la date où la décision de justice aurait dû recevoir exécution » ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 313-13 du même code, « le montant maximum de l'amende infligée aux

personnes visées à l'article L. 312-2 pourra atteindre 5 000 F ou le montant annuel brut de l'indemnité de fonction qui leur était allouée à la date de l'infraction, si ce montant excédait 5 000 F » ;

Sur les conditions de la prescription :

Considérant que les faits incriminés ne sont pas couverts par la prescription instituée par l'article L. 314-2 du Code des juridictions financières ;

Sur les responsabilités encourues :

Considérant que, par lettre du 21 juin 1993, Mme Lucette Michaux-Chevry, présidente du conseil régional de la Guadeloupe, a mis fin, pour faute professionnelle grave, au contrat liant au Conseil régional M. David Janky directeur des services financiers de la Région ; que cette décision de licenciement a été annulée par un jugement du tribunal administratif de Basse-Terre du 25 janvier 1994, confirmé le 28 mars 1995 par la cour administrative d'appel de Paris ; que le pourvoi en cassation formé contre l'arrêt de cette dernière n'a pas été admis par le Conseil d'Etat le 16 février 1996 ;

Considérant que, par décision en date du 17 janvier 1996, le Conseil d'Etat a jugé que l'exécution du jugement du tribunal administratif de Basse-Terre du 25 janvier 1994 comportait nécessairement l'obligation pour la présidente du conseil régional de la Guadeloupe de réintégrer M. Janky dans son emploi ou dans un emploi équivalent à la date à laquelle il en avait été illégalement évincé ; qu'aucune mesure n'ayant été prise en ce sens, le Conseil d'Etat a prononcé à l'encontre de la région Guadeloupe une astreinte de 1 500 F par jour, à défaut pour elle de justifier, dans un délai de trois mois suivant la notification de l'arrêt, qu'elle avait exécuté le jugement du tribunal administratif de Basse-Terre susmentionné ;

Considérant que, par arrêté du 26 mars 1996, la présidente du Conseil régional a prononcé la réintégration de M. Janky à compter du 26 juin 1993 et a décidé que les fonctions de l'intéressé avaient pris fin à l'issue de la période pour laquelle il avait été recruté, soit le 23 mars 1995 ;

Considérant que le Conseil d'Etat, saisi par M. Janky d'une demande de liquidation de l'astreinte prononcée par sa décision du 17 janvier 1996, a considéré, le 30 avril 1997, qu'en raison de l'intervention de l'arrêt du 26 mars 1996, la Région devait être regardée comme ayant entièrement exécuté le jugement du tribunal administratif du 24 janvier 1994 dans le délai qui lui avait été imparti, et qu'il n'y avait pas lieu, en conséquence, de procéder à la liquidation de l'astreinte ;

Considérant toutefois que, par un arrêté du 28 avril 1997 qui n'a été porté à la connaissance du Conseil d'Etat que postérieurement à sa décision du 30 avril 1997, la présidente du Conseil régional a rapporté l'arrêt du 26 mars 1996 réintégrant M. Janky dans ses fonctions ; qu'en conséquence, saisi à nouveau par l'intéressé, le Conseil d'Etat a constaté, dans une décision du 14 novembre 1997, que la Région ne pouvait pas être regardée comme ayant exécuté le jugement du tribunal administratif de Basse-Terre du 25 janvier 1994, et a liquidé l'astreinte prononcée le 17 janvier 1996 pour la période courant du 10 mai 1996 au 24 octobre 1997, en fixant son montant à 799 500 F ;

Considérant que, le 26 janvier 1998, la présidente du Conseil régional a signé deux nouveaux arrêts, le premier abrogeant l'arrêt du 28 avril 1997, le second réintégrant M. Janky à compter du 26 juin 1993 et mettant fin à ses fonctions le 23 mars 1995 ;

Considérant par ailleurs que, par jugement du 11 avril 2000 devenu définitif, le tribunal administratif de Basse-Terre a condamné le conseil régional de la Guadeloupe à verser à M. Janky la somme de 665 000 F avec intérêts au taux légal à compter du 28 avril 1994, en réparation du préjudice subi du fait de l'illégalité de son licenciement ;

Considérant que Mme Michaux-Chevry soutient que l'arrêt du 26 mars 1996 réintégrant M. Janky dans ses fonctions aurait été rapporté le 28 avril 1997 en vue de faciliter la négociation d'un protocole transactionnel entre l'intéressé et le Conseil régional ; que cette négociation aurait échoué ; que la décision de retrait du 28 avril 1997 a été abrogée par arrêté du 26 janvier 1998 et que M. Janky a été rétroactivement réintégré par arrêté du même jour ;

Considérant que le retrait de l'arrêt du 26 mars 1996 par lequel la présidente du Conseil régional avait, ainsi que l'a constaté le Conseil d'Etat par sa décision du 30 avril 1997, entièrement exécuté le jugement du tribunal administratif de Basse-Terre en date du 25 janvier 1994, a eu pour effet, quels qu'en soient les motifs, d'entraîner la condamnation de la région Guadeloupe à verser une astreinte de 799 500 F ;

Considérant en outre que l'arrêt du 26 mars 1996, qui réintérait M. Janky dans ses fonctions, était créateur de droits pour ce dernier et ne pouvait donc être retiré ; qu'à supposer qu'il ait été rapporté par l'arrêt du 28 avril 1997 afin de faciliter une transaction comme le soutient Mme Michaux-Chevry, le jugement du tribunal administratif de Basse-Terre du 25 janvier 1994 était exécutoire dès son prononcé ; qu'enfin il est interdit de transiger sur la chose jugée en excès de pouvoir, ce qu'en tout état de cause ne devait pas ignorer la présidente du Conseil régional ;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'infraction définie par l'article L. 313-7 du Code des juridictions financières, qui vise toute personne dont les agissements auront entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public à une astreinte en raison de l'inexécution, totale ou partielle, ou de l'exécution tardive d'une décision de justice, est constituée en l'espèce ;

Sur le montant de l'amende :

Considérant qu'il sera fait une juste appréciation des circonstances de l'affaire en infligeant une amende de 30 000 F (4 573,47 €) à Mme Michaux-Chevry ;

Sur la procédure :

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

Arrête :

Article premier. – Mme Michaux-Chevry est condamnée à une amende de trente mille francs (30 000 F, soit 4 573,47 €).

Art. 2. – Le présent arrêt sera publié au *Journal officiel de la République française*.

Note

La CDBF, on peut s'en réjouir ou le regretter, n'a pas juridiction sur les élus locaux exception faite de l'application des dispositions de l'article L. 312-2 du Code des juridictions financières : si les fonctions exercées par les élus ne sont pas l'accessoire obligé de leur mandat, ils deviennent justiciables de la CDBF (CDBF, 4 avril 2001, Anciant, Servant, Dubreuil, OPHLM de Creil, *JO* du 21 juin 2001, p. 9860 ; *La Revue du Trésor* 2001.799). En effet, jusqu'à l'intervention de l'arrêt ci-dessus rapporté, les dispositions de l'article L. 313-7 du Code des juridictions financières étaient restées lettre morte. On rappellera que ce texte prévoit que « toute personne mentionnée à l'article L. 312-1 dont les agissements auront entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public à une astreinte en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice sera passible d'une amende dont le minimum ne pourra être inférieur à 2 000 F et dont le maximum pourra atteindre le montant du traitement ou salaire brut annuel qui lui était alloué à la date où la décision de justice aurait dû recevoir exécution ».

Les faits de l'espèce sont relativement simples : un agent contractuel d'une collectivité territoriale s'est heurté à la mauvaise volonté persistante de son employeur refusant d'appliquer un jugement du tribunal administratif de Basse-Terre du 25 janvier 1994, confirmé par une décision de la cour administrative d'appel de Paris en date du 28 mars 1995 ayant annulé son licenciement. Le Conseil d'Etat (CE, 17 janvier 1996, M. Janky, req. n° 163040) a considéré que ces décisions juridictionnelles impliquaient nécessairement l'obligation pour la présidente de la région de Guadeloupe de réintégrer M. Janky dans son emploi ou dans un emploi équivalent à la date à laquelle il en avait été illégalement privé et avait prononcé, contre la région de Guadeloupe, à défaut pour elle de justifier de cette exécution dans un délai de trois mois, une astreinte de 1 500 F par jour jusqu'à la date à laquelle le jugement aura reçu exécution.

Les attermoiements et les revirements successifs de la présidente du conseil régional de Guadeloupe ont effectivement entraîné la condamnation de la collectivité territoriale au paiement d'une astreinte de 799 500 F (pour un exemple de condamnation d'une collectivité locale sous astreinte à exécuter un jugement l'obligeant à réintégrer un agent communal : CE, 15 avril 1988, Mme Bechet, *Rec. CE*, tables, p. 968). Dès lors que l'article L. 931-8 du Code des juridictions administratives prévoit expressément qu'au moment de la liquidation de l'astreinte, copie de la décision prononçant l'astreinte et de la décision qui la liquide est adressée au Ministère public près la Cour de discipline budgétaire, la CDBF, et l'on ne peut que s'en féliciter, tire les conséquences de cette longue inertie (le licenciement de l'intéressé date de juin 1993 et le jugement du tribunal administratif de janvier 1996) en infligeant à l'ordonnateur une amende de plus de 4 500 €.

L'intervention de cet arrêt témoigne, à notre sens, d'une volonté forte de la CDBF de donner corps à ces dispositions issues 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. Ce mécanisme avait été décrié, notamment en raison du très faible nombre d'astreintes prononcées (v. A. Daher, « La faillite *de facto* de la loi sur les astreintes administratives », *Rev. adm.* 1992, p. 409). Jusqu'à cet arrêt de la CDBF, ces difficultés trouvaient leur solution dans l'intervention du procureur général près la CDBF, la simple menace d'un déferé suffisant à convaincre les élus ou représentants des personnes publiques à exécuter la décision de justice en cause. Les élus et responsables d'établissements publics savent désormais que l'infliction d'une amende par la CDBF n'est plus seulement virtuelle mais que la menace peut se commuter en condamnation véritable. Gageons que cela contribuera à mieux assurer l'efficacité des décisions du juge, ce qui est tout de même élémentaire dans un Etat de droit digne de ce nom.

136
Arrêt du 19 juin 2002
Délégation à l'espace aérien

Au nom du peuple français,

La Cour de discipline budgétaire et financière, siégeant à la Cour des comptes, en audience publique, a rendu l'arrêt suivant :

La Cour,

Vu le titre I^{er} du livre III du Code des juridictions financières relatif à la Cour de discipline budgétaire et financière ;

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

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

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

Vu les lettres recommandées en date des 13 mai, 20 mai, 26 mai et 27 juin 1997 par lesquelles le procureur général a informés MM. Pierre Breuil, préfet, ancien délégué à l'espace aérien du 19 mars 1990 au 13 juillet 1993, Jacques Poyer, préfet, ancien délégué à l'espace aérien du 4 août 1993 jusqu'à la suppression de la délégation prononcée le 18 septembre 1995, Michel Blanc, administrateur civil, ancien directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre, Marc Del Fabbro, commissaire lieutenant-colonel de l'armée de l'air, ancien directeur de cabinet du délégué à l'espace aérien, Jean-Marc Deflesschouwer,

adjudant de l'armée de l'air, ancien comptable de la délégation à l'espace aérien, et Mme Bernadette Laurent, adjoint administratif du ministère de la Défense, ancienne secrétaire du directeur de cabinet du délégué à l'espace aérien, de l'ouverture d'une instruction dans les conditions prévues à l'article L. 314-4 du code susvisé, ensemble les accusés de réception de ces lettres ;

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

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

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

Vu la décision du procureur général en date du 18 mai 2001 renvoyant MM. Blanc, Breuil, Del Fabbro et Deflesschouwer, ainsi que Mme Laurent, devant la Cour de discipline budgétaire et financière, en application de l'article L. 314-6 du même code et ne retenant pas la responsabilité de M. Poyer ;

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

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

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

Vu les mémoires en défense présentés au greffe de la cour le 8 janvier 2002 par Mme Laurent, les 13 février et 3 mai 2002 par M^{es} Lyon-Caen, Fabiani et Thiriez pour M. Breuil et le 28 mars 2002 par M. Deflesschouwer, ensemble les observations du 15 mai 2002 sur la manière de servir de M. Blanc présentées par le secrétaire général du Gouvernement en fonctions à l'époque des faits ;

Vu les lettres du 11 avril 2002 par lesquelles le procureur général a cité Mme Laurent et MM. Blanc, Breuil, Del Fabbro et Deflesschouwer à comparaître devant la Cour de discipline budgétaire et financière, ensemble les accusés de réception de ces lettres ;

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

Vu l'ensemble des pièces qui figurent au dossier, notamment les procès-verbaux d'audition de MM. Blanc, Breuil, Del Fabbro

et Deflesschouwer et de Mme Laurent ainsi que le rapport d'instruction de M. Verclytte ;

Entendu Mme Mattei en son rapport ;

Entendu Mme le Procureur général en ses conclusions et réquisitions ;

Entendu en son témoignage M. Gérard Laurent ;

Entendu en sa plaidoirie M^e Lyon-Caen et en leurs explications et observations MM. Breuil, Blanc, Del Fabbro et Mme Laurent, les intéressés et leur conseil ayant eu la parole en dernier ;

Sur l'exécution irrégulière du budget :

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

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

Considérant que la procédure irrégulière mise en place comportait la commande par le directeur de cabinet du délégué, M. Del Fabbro, d'une étude fictive ou payée sur d'autres engagements à un fournisseur qui établissait une facture, laquelle, revêtue de la certification du service fait par la DEA, était adressée à la DSAF pour ordonnancement et transmission au payeur ; qu'était ainsi constitué entre les mains du fournisseur un avoir qui servait ensuite à régler diverses factures correspondant à des commandes passées par la DEA à d'autres fournisseurs ; que ce montage a porté sur des paiements à l'association ITA à partir de 1992 d'un montant total de 194 682 F (29 679,08 €), à la société DVP en 1993 et 1994 d'un montant total de 703 233 F (107 207,18 €) ainsi qu'à la société de communication A 2 C pour au moins deux factures afférentes à la société MMI d'un montant respectif de 44 463 F (6 778,34 €) et 30 705 F (4 680,95 €) ;

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

Considérant, par ailleurs, qu'afin de donner une plus grande autonomie de gestion à la

DEA, orientation qui s'inscrivait dans le cadre de la mise en place du projet de service de la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre (DSAF), un protocole a été signé le 14 décembre 1990 par M. Breuil avec le pré-décèsseur de M. Blanc à la tête de la DSAF ; que ce protocole portait sur l'organisation des relations entre leurs services respectifs ; qu'il prévoyait l'établissement d'un budget prévisionnel d'emploi des crédits par la DEA ; qu'il établissait une distinction entre les dépenses restant entièrement assurées par la DSAF et les dépenses pour lesquelles la DEA disposait d'une certaine autonomie d'engagement, lui permettant de signer les bons de commande et de certifier le service fait ; qu'il prévoyait enfin qu'une évaluation conjointe de son application serait faite avant son renouvellement ;

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

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

Sur les autres griefs :

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

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

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

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

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

Considérant qu'une note du 12 février 1991, signée par M. Del Fabbro et adressée au délégué ainsi qu'à l'ensemble du personnel, a créé un dispositif d'avances et de recettes appelé « régie d'avances » ;

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

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

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

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

Considérant que l'instruction a permis de démontrer que M. Del Fabbro a pris

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

Sur les responsabilités établies :

Considérant que M. Del Fabbro a été l'initiateur des pratiques de double facturation à la DEA pour compléter les moyens de fonctionnement de celle-ci ; qu'il en a tiré un avantage personnel par le détournement de fonds publics ; qu'en ce qui concerne la constitution d'un avoir auprès de la société Air France il a signé les documents transmis à la DSAF en lieu et place des fonctionnaires apparemment concernés et a utilisé le dispositif pour financer certains déplacements privés ; qu'il a institué la régie d'avances et de recettes irrégulière, en a surveillé le fonctionnement ; qu'enfin il a pris l'initiative du dispositif consistant à assurer un complément de rémunération à sa secrétaire par le biais du paiement de frais de mission fictifs ; qu'il ne saurait bénéficier d'aucune circonstance atténuante, qu'il ne sollicite d'ailleurs pas ainsi qu'il l'a indiqué à l'audience ; Considérant qu'il peut être reproché à M. Breuil de ne pas avoir exercé suffisamment la surveillance que tout chef de service se doit d'effectuer sur les moyens budgétaires dont il dispose pour l'exécution des missions qui lui sont confiées ; que cette surveillance insuffisante a facilité l'ensemble des agissements de M. Del Fabbro rappelés ci-dessus ;

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

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

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

Considérant que si Mme Laurent a bénéficié d'un complément de rémunération par le biais du paiement de frais de mission fictifs, elle se trouvait dans une position subordonnée vis-à-vis de l'initiateur du montage ; que la réalité des heures

supplémentaires effectuées à la DEA par cet agent de catégorie C n'est pas contestée ; que l'ensemble de ces circonstances est de nature à dégager sa responsabilité ;

Sur le montant de l'amende :

Considérant qu'il sera fait une juste appréciation des circonstances de l'affaire en infligeant à M. Marc Del Fabbro, qui a fait par ailleurs l'objet de sanctions pénales et disciplinaires, une amende de 10 000 € et à M. Pierre Breuil, compte tenu des circonstances atténuantes, une amende de 1 000 € et en prononçant la relaxe de MM. Blanc et Defflesschouwer et de Mme Laurent ;

Sur la publication :

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

Arrête :

Article premier. – M. Del Fabbro est condamné à une amende de dix mille euros (10 000 €).

Art. 2. – M. Breuil est condamné à une amende de mille euros (1 000 €).

Art. 3. – MM. Blanc et Defflesschouwer et Mme Laurent sont relaxés.

Art. 4. – Le présent arrêt sera publié au *Journal officiel de la République française*.

Note

a) Procédure

La décision de classement sans suite prise par le procureur général au titre de l'article L. 314-6 du Code des juridictions financières peut, comme en l'espèce, ne concerner que l'un des intimés. En effet, le procureur général peut procéder au classement d'une affaire pour certaines personnes déférées tout en renvoyant les autres devant la Cour (CDBF, 18 février 1957, Lecroix, Mazac et Girault, Société nationale de vente des surplus, JO du 18 avril 1957.4108 ; Rec. CE 1961.888 ; Rec. CDBF, tome I). On rappellera également que cette décision du procureur général ne présente pas un caractère juridictionnel (CE, 16 mai 1980, Melki, Rec. CE 230).

La procédure préalable à l'audience de la CDBF prévoit la communication du dossier à la commission administrative paritaire compétente siégeant en formation disciplinaire ou éventuellement à la formation qui en tient lieu, s'il en existe une (art. L. 314-8 du Code des juridictions financières). En l'absence d'avis dans le délai d'un mois, la Cour peut statuer. Lorsque les textes n'ont pas prévu l'institution d'une commission paritaire ou d'un organisme équivalent, l'absence de la consultation prévue à l'article L. 314-8 du Code des juridictions financières ne peut avoir pour effet de faire obstacle à la juridiction de la Cour (CDBF, 30 septembre 1987, Le Goff, Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS), Association Marc Bloch, Rec. CE 515 ; Rec. CDBF, tome II.94). C'est le cas notamment s'agissant d'agents titulaires de contrats de droit privé régis par la législation du travail (CDBF, 16 mars 1988, Taravel et autres, Caisse de retraite et de prévoyance de la boucherie, boucherie-charcuterie et boucherie hippophagique française (CARBOF), JO du 3 décembre

1988.15154 ; Rec. CE 543 ; Rec. CDBF, tome II.131. CDBF, 5 novembre 1997, Régie d'avances de la direction du personnel du ministère des Affaires étrangères, JO du 16 décembre 1997.18185 ; La Revue du Trésor 1999.194). C'est le cas également en l'espèce dès lors qu'il n'existe aucune commission paritaire concernant le corps préfectoral.

b) Fond

La CDBF peut être conduite à se prononcer, non seulement sur des irrégularités commises dans la procédure de dépense ou de recette publique, mais également sur de véritables détournements de fonds publics révélant un comportement pénalement répréhensible. En l'espèce, un système de fausse facturation avait été mis en place par le directeur de cabinet de l'ordonnateur délégué des crédits de la délégation à l'espace aérien, à savoir le directeur des services administratifs et financiers du Premier ministre. Le directeur de cabinet procédait à la commande d'études fictives permettant de constituer entre les mains du fournisseur un avoir qui servait à régler diverses factures, notamment pour abonder le compte bancaire de la propre mère de l'intimé. Un système similaire avait été mis en place auprès de la société Air France grâce au produit de billets d'avion annulés à la dernière minute, voire de billets purement fictifs car ne correspondant à aucune mission. Au surplus, l'intéressé a tiré un avantage personnel des opérations irrégulières, notamment le paiement de billets d'avion à des fins privées. La Cour constate que ces pratiques révèlent à l'évidence une violation des règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat. Elle avait d'ailleurs déjà statué dans ce sens s'agissant de commandes fictives et fausses factures (CDBF, 17 février 1988, Aubert, Direction départementale des services vétérinaires des Alpes-de-Haute-Provence, JO du 16 septembre 1989.11749 ; Rec. CE 538 ; Rec. CDBF, tome II.122). L'infraction est également constituée en cas de violation de la règle du service fait : fausses attestations de service fait (CDBF, 25 janvier 1977, Delouis, JO NC du 23 juillet 1977.4317 ; Rec. CE. 675 ; Rec. CDBF, tome I.126. CDBF, 18 juin 1985, Simler, Valentin et Camio, Service géologique d'Alsace et de Lorraine (SGAL), JO du 19 avril 1986.5595 ; Rec. CDBF, tome II.15. CDBF, 11 et 12 décembre 1991, Dehu et Belmokhtar, CHS du Rouvray, JO du 3 septembre 1992.12098 ; Rec. CE 640 ; La Revue du Trésor 1992.31). La même solution a été retenue dans l'hypothèse de la certification de fausses factures (CDBF, 16 octobre 1981, Agard et Laboudigue, DDE de la Gironde, JO NC du 3181 ; Rec. CDBF, tome I.188).

La Cour relève que ces manipulations ont conduit à ne pas respecter les règles applicables en matière de contrôle financier portant sur l'engagement des dépenses (art. L. 313-1 du Code des juridictions financières) dès lors que la dépense réelle ne correspondait à l'évidence pas à la dépense engagée. La Cour avait déjà stigmatisé de telles irrégularités, par exemple s'agissant de la rémunération de personnels affectés à l'Etat par une entreprise au moyen de marchés publics majorés (CDBF, 14 janvier 1998, 16 janvier 1998,

Service des immeubles et des affaires générales du ministère des Affaires étrangères, Rec. CE 835 ; La Revue du Trésor 1999.200).

Par ailleurs, la constitution d'un avoir auprès d'un fournisseur est contraire à la règle de l'annualité budgétaire. La CDBF avait déjà jugé que constitue l'infraction visée à l'article L. 313-4 du Code des juridictions financières la violation du principe d'annualité budgétaire par imputation au budget de l'année suivante de dépenses en dépassement de crédits ouverts (CDBF, 3 décembre 1985, Dehaye et autres, Direction des monnaies et médailles, JO du 16 septembre 1987.10795 ; Rec. CDBF, tome II.31. V. aussi CDBF, 22 mai 1990, Georges et autres, CHS de Saint-Venant, JO du 27 janvier 1995.1497 ; Rec. CDBF, tome II.204). On notera toutefois que la violation du principe d'annualité n'est en réalité qu'indirecte et incertaine ; cela suppose que les avoirs en cause soient utilisés lors d'un autre exercice que celui de leur constitution. La Cour aurait peut-être pu également invoquer la violation du principe d'universalité : est ainsi irrégulière une opération de compensation interdite par le principe d'universalité budgétaire, les sociétés en cause étant en partie directement rémunérées par la récupération des métaux provenant de matériels d'armement (CDBF, 17 février 1959, Pommeret et Bérenger, JO du 5 avril 1959.3933 ; Rec. CE 1961.894 ; Rec. CDBF, tome I.23. V. aussi CDBF, 14 décembre 1984, Augier, JO du 10 juillet 1985.7780 ; Rec. CDBF, tome I.236). La même solution avait été retenue s'agissant d'une opération de compensation par majoration des factures de travaux dus par une entreprise ou minoration de prix de service en échange de la prise en charge de diverses dépenses par l'entreprise (CDBF, 9 décembre 1986, Bouchet et autres, JO du 11 juillet 1987.7809 ; Rec. CE 331 ; Rec. CDBF, tome II.49).

S'agissant de l'utilisation des fonds publics à des fins privées, le présent arrêt illustre la jurisprudence classique de la CDBF, sanctionnant par exemple la mise à disposition, à des fins privées, de personnels rémunérés par la personne publique (CDBF, 2 décembre 1987, Chatel, Centre hospitalier spécialisé de Prémontrec, JO du 1^{er} juin 1988.7549 ; Rec. CDBF, tome II.113), l'utilisation de personnels et de véhicules à des fins étrangères au service (CDBF, 30 juin 1954, Maurin, Direction des travaux du génie de Marseille, Rec. CE 1961.887 ; Rec. CDBF, tome I.4) ou des prélèvements à des fins personnelles de fonds appartenant à une association subventionnée par l'Etat (CDBF, 19 février 1992, De Saint Robert, Cousteaux, Poirot, Association Franterm, Rec. CE 1992.630 ; La Revue du Trésor 1993.755).

Le montage en l'espèce avait également permis de procurer un avantage injustifié à une secrétaire par la production d'ordres de mission correspondant à des déplacements fictifs dans le but d'augmenter son salaire. On sait que, s'agissant d'avantages procurés aux agents de l'organisme, l'infraction visée à l'article L. 313-6 du Code des juridictions financières se rencontre essentiellement en matière de rémunérations ou d'avantages en nature : paiement d'heures complémentaires fictives dans des établissements d'enseignement supérieur (CDBF,

11 décembre 1981, Courtillot, Dufour et Donadieu, *JO NC* du 10 juin 1982.5460 ; *Rec. CDBF*, tome I.192. CDBF, 26 avril 1982, Pham-Huu-Phut et Labrune, *JO NC* du 10 novembre 1982.10003 ; *Rec. CDBF*, tome I.196) ; versement irrégulier de primes à des agents du Trésor et de la Poste (CDBF, 28 juin 1995, *La Revue du Trésor* 1996.734) ; versement d'une indemnité compensatrice de préavis à des agents non concernés (CDBF, 29 janvier 1997, Centre d'études des systèmes d'information des administrations (CESIA), *La Revue du Trésor* 1999.188).

Enfin, si la Cour approuve le principe de la mise en œuvre d'un assouplissement de la gestion des dépenses courantes, elle relève néanmoins la nécessité d'une évaluation réelle dont le défaut révèle une certaine négligence du contrôle de l'engagement des dépenses et du suivi des crédits.

C) Mise en jeu des responsabilités

Très logiquement dans cette affaire, le principal intéressé ne bénéficie d'aucune circonstance atténuante ; l'enrichissement personnel constitue au contraire une circonstance aggravante (CDBF, 21 mars 1962, Benedetti et autres, Section algérienne de l'ONIC, *Rec. CE* 840 ; *Rec. CDBF*, tome I.47. CDBF, 14 juin 1982, Lamaire et Ferté, *JO NC* du 23 mars 1983.3019 ; *Rec. CDBF*, tome I.200. CDBF, 3 décembre 1997, Institut de France, *La Revue du Trésor* 1999.198. CDBF, 20 mai 1998, Société de banque occidentale, *Rec. CE* 656 ; *La Revue du Trésor* 1999.206).

Pour fixer le montant de l'amende, la Cour se livre à un véritable contrôle de proportionnalité entre les circonstances ayant pu justifier la décision contestée et l'importance des irrégularités constatées (CDBF, 14 mai 1973, Marchal, *JO* du 21 octobre 1973.11349 ; *Rec. CE* 856 ; *Rec. CDBF*, tome I.82 ; *GAJF* 4^e éd., n° 53). C'est ainsi que l'action positive de l'intéressé peut constituer une circonstance atténuante ; en effet, l'irrégularité commise pourra être totalement ou partiellement effacée lorsque son auteur a pris une part active dans le développement de l'organisme ou de l'entreprise publique dont il avait la responsabilité (CDBF, 27 mars 1985, Dupré, Société française d'équipements pour la navigation aérienne (SFENA), *JO* du 10 novembre 1985.13082 ; *Rec. CDBF*, tome II.7). C'est le cas également d'une université ayant acquis une réputation internationale pendant le mandat de l'intéressé (CDBF, 1^{er} et 2 juillet 1987, Guillou, Université Paris-XII, *Rec. CDBF*, tome II.89. CDBF, 30 septembre 1987, Le Goff, Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS), Association Marc Bloch, *Rec. CE* 515 ; *Rec. CDBF*, tome II.94). La même jurisprudence s'applique lorsque l'intéressé a conduit sa gestion avec dynamisme (CDBF, 17 décembre 1990, Gas et Fouchet, CRPNPAC, *JO* du 9 août 1991.10597 ; *Rec. CDBF*, tome II.222), notamment en raison des efforts déployés et des succès remportés par un directeur d'hôpital au service de la modernisation de son établissement et de l'amélioration de la qualité des prestations (CDBF, 11 et 12 décembre 1991, Dehu et Belmokhtar, CHS du Rouvray, *JO* du 3 septembre 1992.12098 ; *Rec. CE* 640 ; *La Revue du Trésor* 1992.31). En l'espèce, si M. Breuil a manqué à son devoir de

surveillance, il était « absorbé » par une mission qu'il a menée à bien, son intégrité étant demeurée entière.

La mise hors de cause du Directeur des services administratifs et financiers se justifie par son action positive pour mettre fin aux irrégularités. En effet, l'irrégularité commise peut être totalement ou partiellement effacée lorsque le responsable a mis fin aux pratiques litigieuses dès sa nomination (CDBF, 9 septembre 1998, Méridien SA, *JO* du 29 décembre 1998.19765 ; *Rec. CE* 658 ; *La Revue du Trésor* 1999.207). La responsabilité pourra être atténuée lorsque la personne concernée est intervenue pour faire cesser les irrégularités graves et multiples (CDBF, 27 novembre 1996, Rapport d'activité 1996 de la CDBF, *La Revue du Trésor* 1998.726), qu'elle a contribué à réformer la procédure dans un souci de transparence (CDBF, 5 novembre 1997, Régie d'avances de la direction du personnel du ministère des Affaires étrangères, *JO* du 16 décembre 1997.18185 ; *La Revue du Trésor* 1999.194). V. aussi CDBF, 16 juin 1999, Lorenzi, *La Revue du Trésor* 2000.28 et nos obs.).

Enfin, l'exclusion des deux dernières personnes poursuivies tient compte de leur situation subordonnée par rapport au principal responsable des irrégularités. En effet, lorsque l'intéressé est dans une position hiérarchique subalterne, sa responsabilité ne sera pas retenue (CDBF, 5 novembre 1997, Régie d'avances de la direction du personnel du ministère des Affaires étrangères, *JO* du 16 décembre 1997.18185 ; *La Revue du Trésor* 1999.194. CDBF, 6 février 1968, Ferran, Ecole régionale d'agriculture d'Ondes, *Rec. CE* 809 ; *Rec. CDBF*, tome I.65. V. aussi CDBF, 22 mai 1979, Laporte, *Rec. CE* 585 ; *Rec. CDBF*, tome I.171).

137

Arrêt du 18 septembre 2002 Dougados et Association foncière urbaine autorisée (AFUA) de Sérignan

La Cour de discipline budgétaire et financière,

Siégeant à la Cour des comptes, en audience publique, a rendu l'arrêt suivant :
La Cour,

Vu le titre I^{er} du livre III du Code des juridictions financières, relatif à la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu la communication en date du 20 novembre 1996, enregistrée au Parquet le 21 novembre 1996, par laquelle le commissaire du Gouvernement près la chambre régionale des comptes de Languedoc-Roussillon a informé le procureur général près la Cour des comptes, Ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière, d'irrégularités relevées dans la réalisation de travaux d'aménagement par l'association foncière urbaine autorisée (AFUA) de Sérignan ;

Vu le réquisitoire du 14 avril 1997 par lequel le procureur général a saisi la Cour des faits susmentionnés, conformément aux articles L. 314-1 et L. 314-3 du Code des juridictions financières ;

Vu les décisions du président de la Cour de discipline budgétaire et financière des

17 juin 1997 et 27 mai 2002 nommant successivement en qualité de rapporteur M. Vallernaud et Mme Lemmet, auditeurs à la Cour des comptes ;

Vu les lettres recommandées en date des 26 janvier et 5 mai 1998, par lesquelles le procureur général a informé MM. Robert Dougados, président de l'AFUA de Sérignan depuis sa création jusqu'au 1^{er} juillet 1995, Francis Bouchieu, président de l'AFUA à compter du 8 juillet 1995, Louis Boisset, Jacques Cavailler, Daniel Dunom, Jean-Louis Galy et René Sandonato, membres du conseil des syndicats de l'AFUA, Bernard Gérard, Charles-Noël Hardy et Bernard Monginet, successivement préfet de l'Hérault, Charles Meunier, Michel Cadot et Francis Spitzer, successivement sous-préfet de Béziers, de l'ouverture d'une instruction dans les conditions prévues à l'article L. 314-4 du code précité, ensemble les accusés de réception de ces lettres ;

Vu la lettre du procureur général au président de la Cour de discipline budgétaire et financière en date du 25 février 1999 l'informant de sa décision, après l'achèvement de l'instruction, de poursuivre la procédure, en application de l'article L. 314-4 précité ;

Vu la lettre du président de la Cour de discipline budgétaire et financière en date du 16 mars 1999 saisissant pour avis, le ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et le ministre de l'Intérieur, dans les conditions prévues à l'article L. 314-5 du Code des juridictions financières ;

Vu les avis du ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et du ministre de l'Intérieur en date du 8 juin 1999 et du 29 septembre 1999 respectivement ;

Vu la décision du procureur général en date du 21 septembre 2001 renvoyant M. Dougados devant la Cour de discipline budgétaire et financière, en application de l'article L. 314-6 du code précité et ne retenant pas la responsabilité de MM. Bouchieu, Boisset, Cavailler, Dunom, Galy, Sandonato, Gérard, Hardy, Monginet, Meunier, Cadot et Spitzer ;

Vu la lettre recommandée du 23 octobre 2001 du secrétaire général de la Cour de discipline budgétaire et financière avisant M. Dougados qu'il pouvait prendre connaissance du dossier suivant les modalités prévues par l'article L. 314-8 du code précité, ensemble l'accusé de réception de cette lettre ;

Vu le mémoire en défense déposé le 10 décembre 2001 par M^e Martelli pour M. Dougados, enregistré au greffe de la Cour le même jour ;

Vu la lettre du 2 mai 2002 par laquelle le procureur général a cité M. Dougados à comparaître devant la Cour de discipline budgétaire et financière, ensemble l'accusé de réception de cette lettre ;

Vu l'ensemble des pièces qui figurent au dossier, notamment les procès-verbaux d'audition de MM. Dougados, Bouchieu, Boisset, Cavailler, Galy, Sandonato, Gérard, Hardy, Monginet, Meunier, Cadot et Spitzer, la déposition écrite de M. Dunom, ainsi que le rapport d'instruction de M. Vallernaud et l'arrêt du tribunal administratif de Montpellier du 10 décembre 1998 ;

Entendu Mme Lemmet en son rapport ;

Entendu Mme le Procureur général en ses conclusions et réquisitions ;

Entendu en sa plaidoirie M^e Martelli et en ses explications et observations M. Dougados, l'intéressé et son conseil ayant eu la parole en dernier ;

Sur la compétence de la Cour :

Considérant qu'aux termes de l'article L. 322-1 du Code de l'urbanisme, l'association foncière d'urbanisme de Sérignan, association syndicale régie par la loi du 21 juin 1865 modifiée et créée par arrêté préfectoral du 2 décembre 1988 modifié le 27 décembre 1988, est un établissement public à caractère administratif ; que ses dirigeants et les autorités qui exercent la tutelle sur l'AFUA relèvent de la compétence de la Cour de discipline budgétaire et financière au titre de l'article 312-1-I b) du Code des juridictions financières ;

Sur l'engagement de travaux par l'association :

Sur les faits :

Considérant que l'association foncière urbaine autorisée des « Jardins de Sérignan » (AFUA), qui regroupe 300 propriétaires, a pour objet le remembrement, l'aménagement et l'équipement d'une zone de 88 hectares sur la commune de Sérignan (Hérault) ;

Considérant qu'un appel d'offres pour une première tranche de travaux, relative notamment à la voirie, a été lancé selon la procédure d'urgence le 27 novembre 1991 ; que cinq des dix-sept entreprises soumissionnaires ont été admises à présenter une offre le 10 janvier 1992 ; que l'association leur a demandé, au cours de réunions tenues les 13, 14 et 15 janvier 1992, puis par lettres des 20 et 28 janvier 1992, d'étudier dans quelles conditions elles pourraient faciliter le préfinancement de l'opération, l'obtention préalable d'une avance de trésorerie étant apparue comme une condition nécessaire pour financer l'opération, suivant une note annexée au procès-verbal de la réunion du conseil des syndicats de l'AFUA le 20 décembre 1991 ;

Considérant que le conseil des syndicats de l'association foncière a choisi, le 20 mars 1992, le groupement CMR, composé des entreprises Compagnie moderne de routes (CMR) - Lyonnaise des Eaux - Dumez - Buesa - Sogetralec, seul groupement à avoir formulé une proposition financière ; que ce choix était assorti de la condition suspensive que soit mise en place une convention de financement satisfaisante ; que le 11 avril suivant, le président de l'AFUA a accepté l'acte d'engagement du groupement, valant marché de travaux, qui comportait la condition suspensive que « soit signée la convention de financement dont le groupement d'entreprises CMR bénéficiaire a annoncé la mise en place par lettre du 14 février 1992, engagement qui a déterminé le choix de celui-ci » ;

Considérant que, dès le 6 avril 1992, le conseil des syndicats de l'AFUA avait décidé de faire commencer les travaux le 13 avril ; que le procès-verbal de cette réunion a été reçu à la sous-préfecture de Béziers le 9 avril 1992 ;

Considérant que, par une lettre du 10 avril 1992 comportant un ordre de service n° 1, le président de l'AFUA a notifié au groupement d'entreprises, « vu la condition suspensive mais considérant l'urgence des travaux », d'avoir à commencer les premiers travaux le 13 avril 1992 ; que, selon le

certificat de paiement n° 1 établi par le maître d'œuvre le 11 mai 1992, les premiers travaux ont bien été effectués au mois d'avril 1992 pour un total de 302 644,36 F TTC ;

Considérant qu'une convention conclue le 4 juillet 1992 entre l'AFUA et le groupement d'entreprises CMR, transmise à la préfecture le 6 juillet, a stipulé que « par dérogation (au marché du 11 avril 1992), il est demandé aux entreprises de commencer les travaux sans attendre la signature de la convention de financement avec les banques » ; que les travaux, interrompus le 30 avril 1992, ont recommencé le 15 juillet 1992 en exécution d'un ordre de service n° 4 ; que cet ordre de service a été reçu à la sous-préfecture le 26 octobre 1992 ;

Qu'avant l'interruption définitive des travaux par un nouvel ordre de service, le 31 décembre 1992, huit situations de travaux ont été présentées par les entreprises pour un montant de 6 063 279 F TTC ; que l'AFUA n'a réglé que 1 033 257 F ;

Considérant que l'ensemble de ces faits, tous postérieurs au 21 novembre 1991, ne sont pas couverts par la prescription instituée par l'article L. 314-2 du Code des juridictions financières ;

Sur l'engagement de travaux en l'absence de financement :

Considérant qu'en vertu de l'article 39 du Code des marchés publics dans sa rédaction alors en vigueur, les marchés doivent être notifiés avant tout commencement d'exécution ; qu'en l'espèce, la décision d'engager les travaux prise par l'association le 6 avril 1992 et notifiée le 13 avril 1992 sans que soit satisfaite la condition suspensive d'exécution du marché conclu le 11 avril 1992, et relative à la passation d'une convention de financement, constitue une infraction sanctionnée par l'article L. 313-4 du Code des juridictions financières ; que la circonstance que le coût des travaux réalisés en avril 1992 aurait pu être couvert par la capacité de financement propre de l'AFUA et que l'ordre de service lançant les travaux ait précisé que leur poursuite était subordonnée à la réalisation de la condition suspensive, est sans effet sur ce point ;

Considérant que la reprise des travaux, décidée par le conseil syndical le 4 juillet 1992, a été accompagnée, le même jour, par la signature d'une convention avec le groupement CMR, demandant aux entreprises de commencer les travaux sans attendre la signature de la convention de financement avec les banques ; que cette décision est à l'origine de la dette que l'AFUA n'a pas remboursée et que le tribunal administratif de Montpellier a mise à la charge de l'Etat par son jugement du 10 décembre 1998 susvisé ;

Considérant que la double décision de renoncer à la clause de financement et de reprendre des travaux d'un coût élevé, alors même que leur financement n'était pas assuré, est contraire aux règles de prudence élémentaire qui s'imposent à une association syndicale de copropriétaires ; que cette méconnaissance des règles de gestion constitue une infraction sanctionnée par l'article L. 313-4 précité ;

Sur l'engagement des travaux sans autorisation du représentant de l'Etat :

Considérant que les travaux engagés relevaient de catégories mentionnées à l'article

premier de la loi du 21 juin 1865 relative aux associations syndicales, catégories que l'article 47 du décret du 18 décembre 1927 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de ladite loi soumet à un régime d'autorisation spéciale préalable par le préfet, qui peut les suspendre s'ils ont été entrepris avant son autorisation ; que ces autorisations doivent être expresse ; que les lois de décentralisation n'ont pas modifié le régime des associations syndicales ;

Considérant que la décision d'engager les travaux en avril 1992 et celle de les reprendre en juillet 1992 ont été communiqués à la sous-préfecture ; qu'aucune autorisation explicite n'a pu être produite, alors même que les tampons attestant la date d'arrivée des documents à la sous-préfecture ne pouvaient valoir autorisation ; que la décision d'engagement en date du 6 avril 1992 et la convention du 4 juillet 1992 valant ordre de reprise des travaux, intervenues en l'absence d'autorisation préfectorale, en méconnaissance des dispositions du décret de 1927 susvisé, constituent des infractions tombant sous le coup de l'article L. 313-3 du Code des juridictions financières ;

Sur la responsabilité de M. Dougados :

Considérant, en premier lieu, que M. Dougados, en sa qualité de président de l'AFUA, a pris la décision d'engager les travaux alors que l'une des conditions posées pour l'exécution du marché n'était pas remplie et que le financement n'était pas assuré ; qu'il a ultérieurement donné l'ordre de poursuivre les travaux sans avoir davantage obtenu leur financement ; qu'il soutient qu'il aurait mis tout en œuvre pour tenter de trouver un financement indispensable à la survie de l'AFUA, mais que ces démarches ne sauraient dégager sa responsabilité sur ce point ; qu'en outre, les dépenses de fonctionnement engagées par l'association à cette occasion ont bénéficié, pour les deux tiers, au titre d'un contrat d'assistance administrative, à une entreprise dirigée par l'épouse de M. Dougados, et employeur de ce dernier comme responsable administratif de mai 1989 à novembre 1992 ; que M. Dougados avait dans ces conditions un intérêt personnel à l'engagement rapide des travaux ;

Considérant que ne peut pas être considérée comme une circonstance atténuante la clause de la convention conclue entre la commune de Sérignan et l'AFUA et désignant celle-ci comme aménageur de la ZAC, stipulant que le commencement des travaux de cette dernière devrait intervenir « dans un délai de six mois à compter de l'arrêté de ZAC sous peine de la résiliation de la présente convention » ; que, de même, la circonstance qu'une procédure contentieuse devant le tribunal administratif de Montpellier tendait à faire annuler la décision de création de la ZAC ne saurait avoir justifié l'engagement des travaux en urgence, engagement qui conduisait à placer le tribunal devant le fait accompli ;

Considérant, en second lieu, que M. Dougados, en sa qualité de président de l'AFUA, a pris la décision d'engager les travaux sans autorisation du représentant de l'Etat ; que M. Dougados a pu toutefois croire de bonne foi que le régime d'approbation des travaux relevait du contrôle de légalité des

collectivités territoriales et que le silence gardé par le représentant de l'Etat valait approbation des travaux ;

Considérant que les autorités préfectorales, dont l'instruction a montré qu'elles connaissaient mal leurs attributions en matière de travaux réalisés par une association syndicale, notamment le caractère obligatoire de leur autorisation préalable expresse, ne sont à aucun moment intervenues pour préciser à l'intéressé le régime juridique applicable aux actes de l'association ; que toutefois, M. Dougados a engagé les travaux sans même attendre le délai qui aurait été ouvert pour l'exercice du contrôle de légalité par le préfet ;

Considérant enfin que la circonstance que les autorités préfectorales, pleinement informées de l'avancement des travaux, ne sont pas intervenues, alors qu'elles avaient, en vertu de l'article 47 du décret du 18 décembre 1927 susvisé, le pouvoir de suspendre l'exécution des travaux dont les plans et devis n'avaient pas été soumis à leur approbation, ne saurait non plus dégager la responsabilité de M. Dougados ;

Sur le montant de l'amende :

Considérant qu'il sera fait une juste appréciation des circonstances de l'affaire en infligeant à M. Dougados, qui a fait par ailleurs l'objet de sanctions pénales, une amende de deux mille cinq cents euros ;

Sur la publication :

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

Arrête :

Article premier. – M. Robert Dougados est condamné à une amende de deux mille cinq cents euros (2 500 €).

Art. 2. – Le présent arrêt sera publié au *Journal officiel de la République française*.

Note

Saisine. – L'article L. 314-1 du Code des juridictions financières énumère, de manière limitative, les autorités ayant qualité pour saisir la CDBF, le législateur ayant entendu réserver l'exercice de cette faculté uniquement aux dites autorités et sans délégation possible (CDBF, 21 avril 1959, Mazer, *Rec. CE* 1961.897 ; *Rec. CDBF*, tome I.28. CE, 30 juin 1961, Procureur général près la Cour des comptes c/ Mazer, *Rec. CE* 451 ; *RD publ.* 1961.845, concl. Bernard ; *GAJF*, 4^e éd., n° 52). Si les chambres régionales des comptes sont, en tant que telles, rangées parmi ces autorités, il n'en va pas de même de leur Ministère public qui n'a donc pas qualité pour saisir directement la Cour. C'est le procureur général près la Cour des comptes qui exerce donc ce rôle, sachant qu'il peut être invité à saisir la CDBF par toute personne justifiant d'un intérêt et non énumérée à l'article L. 314-1. Le Conseil d'Etat a d'ailleurs précisé que le refus que le procureur général peut opposer dans ce cas est une décision administrative qui peut être déferée au juge administratif compétent (CE, 16 mai 1980, Melki, *Rec. CE* 230 ; *RD publ.* 1981.226, concl. Hagelsteen). Le Parquet peut en particulier, comme c'est le cas en l'espèce, être informé par le Ministère public près une chambre régionale (v.

aussi ci-dessous, CDBF, 13 juin 2003, Lamontagne, Mestre, Foret et Birota, SEM Sarcelles Chaleur).

Marchés publics. – La CDBF a déjà eu fréquemment l'occasion de sanctionner des violations des règles issues du Code des marchés publics (v. par exemple, CDBF, 22 février 1961, Caraccio, Bellier, Pariselle, *JO* du 11 juin 1961, p. 5298 ; *Rec. CE* 1961.898 ; *Rec. CDBF*, tome I.34. CDBF, 8 novembre 1973, Massip et autres, UGAP, *Rec. CE* 1974.797 ; *Rec. CDBF*, tome I.88. CDBF, 29 septembre 1999, Abitbol et Marzorati, *Rec. CE* 567 ; *Rec. C. comptes* 106 ; *La Revue du Trésor* 2000.32). L'infraction visée à l'article L. 313-4 du Code des juridictions financières est en particulier constituée en cas de démarrage des travaux avant notification du marché (v. par exemple, CDBF, 13 février 1985, Direction départementale de l'agriculture de l'Oise, *JO* du 10 novembre 1985, p. 13080 ; *Rec. CDBF*, tome II.1. CDBF, 15 décembre 1993, SIRPA, *JO* du 25 juin 1994, p. 9242 ; *La Revue du Trésor* 1995.679). La situation en l'espèce était un peu particulière dans la mesure où le marché de travaux en cause comportait une condition suspensive de mise en place d'une convention de financement satisfaisante ; la Cour considère que le démarrage des travaux sans attendre la signature de la convention de financement constitue une violation de l'article L. 313-4 car les marchés doivent être notifiés avant tout commencement d'exécution. Le marché en cause était d'autant moins exécutoire qu'il n'avait pas fait l'objet d'une approbation expresse par l'autorité préfectorale conformément au décret du 18 décembre 1927 (la Cour relève toutefois que les autorités préfectorales ont montré qu'elles connaissaient mal leurs attributions en traitant le marché en cause dans les conditions de droit commun du contrôle de légalité).

La Cour relève enfin que la décision de reprendre les travaux d'un coût élevé, alors que leur financement n'était pas assuré, est contraire aux « règles de prudence élémentaire » qui s'imposent à un établissement public administratif. On perçoit bien ici que l'office de la CDBF va au-delà de l'application des textes pour sanctionner également les comportements onéreux pour les finances publiques. Elle avait d'ailleurs déjà sanctionné la délivrance d'un ordre de services ayant pour effet d'accroître de manière considérable le coût des opérations, en l'absence de crédits disponibles et faute de toute décision de l'administration centrale (CDBF, 14 mai 1973, Marchal, *JO* du 21 octobre 1973, p. 11349 ; *Rec. CE* 856 ; *Rec. CDBF*, tome I.82 ; *GAJF*, 4^e éd., n° 53. V. aussi s'agissant d'un marché ayant donné lieu à des travaux supplémentaires pour un montant dix fois plus élevé que le prix initial : CDBF, 22 mars 1977, Ingénieur général Jaubert, Direction des constructions et armes navales de Toulon, *JO* du 5 mars 1978, p. 1842 ; *Rec. CDBF*, tome I.130).

138

Arrêt du 4 décembre 2002 Gallet, Avoine, Caisse centrale de la mutualité sociale agricole

La Cour de discipline budgétaire et financière,

Siégeant à la Cour des comptes, en audience publique, a rendu l'arrêt suivant :
La Cour,

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

Vu les lois n° 95-884 du 13 août 1995 et 2002-1062 du 6 août 2002 portant amnistie ;

Vu les lettres du 11 septembre 1997, enregistrées au Parquet le 15 septembre, par lesquelles le président de la 5^e Chambre de la Cour des comptes a informé le procureur général près la Cour des comptes, Ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière, d'irrégularités constatées dans la gestion de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) et de la société civile immobilière Mutualité Astorg ;

Vu les réquisitoires du 3 mars 1998 et le réquisitoire complémentaire du 11 décembre 1998 par lesquels le procureur général a saisi la Cour des faits susmentionnés, conformément à l'article L. 314-1 du Code des juridictions financières ;

Vu les décisions du président de la Cour de discipline budgétaire et financière des 28 avril 1998 et 11 juin 2002 nommant successivement en qualité de rapporteur Mme Anne de Danne, conseiller référendaire à la Cour des comptes, et M. Alexandre de Palmas, auditeur à la Cour des comptes ;

Vu les lettres recommandées en date du 17 novembre 1998 et du 16 décembre 1999 par lesquelles le procureur général a informé MM. Guy-Marie Gallet, directeur général adjoint de la CCMSA, et Serge Avoine, directeur général de cette même caisse, de l'ouverture d'une instruction dans les conditions prévues à l'article L. 314-4 du code précité, ensemble les accusés de réception de ces lettres ;

Vu la lettre du procureur général au président de la Cour de discipline budgétaire et financière en date du 11 mai 1999 l'informant de sa décision de poursuivre la procédure, en application de l'article L. 314-4 du Code des juridictions financières ;

Vu les avis du ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie en date du 11 août 1999 et du ministre de l'Agriculture et de la Pêche en date du 5 octobre 1999 ;

Vu la décision du procureur général en date du 26 octobre 2001 renvoyant MM. Gallet et Avoine devant la Cour de discipline budgétaire et financière, en application de l'article L. 314-6 du code précité ;

Vu les lettres recommandées du 10 janvier 2002 du secrétaire général de la Cour de discipline budgétaire et financière avisant MM. Gallet et Avoine qu'ils pouvaient prendre connaissance du dossier suivant les modalités prévues par l'article L. 314-8 du code précité, ensemble les accusés de réception de ces lettres ;

Vu les mémoires en défense transmis au greffe de la Cour le 5 février 2002 par M. Avoine et le 11 mars 2002 par M. Gallet ;

Vu les lettres du 30 juillet 2002 par lesquelles le procureur général a cité MM. Gallet et Avoine à comparaître devant la Cour de discipline budgétaire et financière, ensemble les accusés de réception de ces lettres ;

Vu l'ensemble des pièces qui figurent au dossier, notamment les procès-verbaux

d'audition de MM. Callet et Avoine, les témoignages de MM. Amis, Cadoret, Culaud, Langlet, Guidée, Rachenne, Mmes Bouvry, Chaussou et Sixou, MM. Hemmer, Babusiaux, Marchier, Breteau, Dessauvages, Labrunie, Gour, Puvilland et Agzikaraoglu ainsi que le rapport d'instruction de Mme de Danne ;

Entendu M. de Palmas en son rapport ;

Entendu Mme le Procureur général en ses conclusions et réquisitions ;

Entendu en leurs explications et observations MM. Gallet et Avoine, les intéressés ayant eu la parole en dernier ;

Sur la jonction des deux affaires :

Considérant que les affaires relatives aux trois caisses centrales de sécurité sociale agricole, fusionnées en 1994 en une Caisse centrale de la mutualité sociale agricole, et à la SCI Mutualité Astorg portent sur les mêmes institutions et mettent en jeu les mêmes personnes ; qu'elles doivent dès lors être jointes ;

Sur la recevabilité de l'action :

Sur la compétence de la Cour :

Considérant que M. Gallet soutient que la Cour des comptes n'était pas compétente pour examiner la situation de la SCI Mutualité Astorg, dans la mesure où celle-ci aurait été financée par des fonds de réserve ne relevant pas d'un régime de sécurité sociale légalement obligatoire ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 111-5 du Code des juridictions financières : « La Cour des comptes contrôle les institutions de la sécurité sociale » ; qu'à ceux de l'article L. 134-1 de ce même code « sont soumis au contrôle de la Cour des comptes tous les organismes de droit privé jouissant de la personnalité civile ou de l'autonomie financière qui assurent en tout ou en partie la gestion d'un régime légalement obligatoire d'assurance couvrant la maladie, la maternité... » ; que la Cour des comptes est compétente pour examiner l'ensemble des comptes et de la gestion des organismes mentionnés ci-dessus et non seulement ceux des seuls régimes obligatoires ;

Considérant que l'article L. 133-2 b) du même code dispose que la Cour des comptes est également compétente pour contrôler les « sociétés, groupements ou organismes, quel que soit leur statut juridique, dans lesquels l'Etat, les collectivités, personnes ou établissements publics, les organismes déjà soumis au contrôle de la Cour détiennent, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants » ; que la SCI Mutualité Astorg relève à ce titre du contrôle de la Cour des comptes ;

Considérant qu'en vertu de l'article L. 312 1-I c) du même code, est justiciable de la Cour de discipline budgétaire et financière « tout représentant, administrateur ou agent des autres organismes qui sont soumis soit au contrôle de la Cour des comptes, soit au contrôle d'une chambre régionale des comptes » ;

Considérant par voie de conséquence que M. Gallet, en ses qualités de directeur général adjoint de la CCMSA et de gérant de la SCI Mutualité Astorg, et M. Avoine, en sa qualité de directeur général de la CCMSA, sont justiciables de la Cour de discipline

budgétaire et financière au titre de l'article L. 312 1-I c) du Code des juridictions financières ;

Considérant que la circonstance que M. Gallet était gérant à titre personnel et sans rémunération de la SCI Mutualité Astorg est sans incidence sur la compétence de la Cour pour le juger ;

Sur les lois d'amnistie :

Considérant que les faits qui sont à l'origine du renvoi de MM. Gallet et Avoine devant la Cour de discipline budgétaire et financière sont susceptibles d'entraîner leur condamnation aux amendes infligées aux auteurs des infractions définies par les articles L. 313-3, L. 313-4 et L. 313-6 du Code des juridictions financières et que l'article L. 313-14 du même code les assimile aux amendes prononcées par la Cour des comptes en cas de gestion de fait ; que ces amendes ne sont ni des sanctions disciplinaires et professionnelles, au sens des lois n° 95-884 du 13 août 1995 et n° 2002-1062 du 6 août 2002 portant amnistie, ni des sanctions pénales ; que par suite le moyen tiré de ce que l'article 14 de la loi du 13 août 1995 vise expressément les infractions disciplinaires est inopérant ;

Sur l'application du principe non bis in idem :

Considérant que M. Gallet soutient qu'il a été renvoyé devant le tribunal correctionnel de Paris pour certains faits qui lui sont reprochés devant la Cour et qu'il estime que le principe *non bis in idem* fait obstacle aux poursuites et aux sanctions prononcées par la Cour à raison des mêmes faits ;

Considérant qu'aux termes de l'article 4 du protocole additionnel n° 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : « nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même Etat en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet Etat » ;

Considérant toutefois que M. Gallet a été renvoyé devant le tribunal correctionnel de Paris pour des infractions qui sont distinctes de celles pour lesquelles il est poursuivi devant la Cour de discipline budgétaire et financière ; que, dès lors, l'argument ne peut donc être retenu ;

Sur la prescription :

Considérant que l'ensemble des faits pour lesquels les intéressés sont renvoyés devant la Cour se sont produits ou poursuivis après le 15 septembre 1992 ; qu'ils ne sont pas couverts par la prescription édictée par l'article L. 314-2 du Code des juridictions financières ;

Sur le moyen tiré de ce que la procédure d'instruction aurait méconnu les droits de la défense :

Considérant que MM. Gallet et Avoine ont été entendus par le rapporteur sur l'ensemble des faits qui leur sont reprochés au cours de l'instruction ;

Considérant en outre que MM. Gallet et Avoine ont été entendus par la Cour publiquement et préalablement au délibéré ;

Considérant que, dans ces conditions, le droit des parties à une contradiction équitable a été respecté et que le moyen tiré d'irrégularités relatives à la procédure

d'instruction conduite par le rapporteur devant la Cour de discipline budgétaire et financière doit être écarté ;

Sur les faits, les infractions et les responsabilités :

Les conditions de la reprise du Centre d'études, de formation et de recherches pour l'animation sociale (CEFRAS) :

Considérant que l'association CEFRAS, gestionnaire de maisons de retraite, a été placée en redressement judiciaire par un jugement du 21 mai 1992 du tribunal de grande instance de Melun, puis en liquidation judiciaire par un jugement du 16 juillet 1993 ; considérant que M. Gallet, au nom de la CCMSA, a déposé quatre offres de reprise auprès du mandataire judiciaire, dont trois pendant la période non prescrite, soit les 7 octobre 1992, 20 avril 1993 et 30 juin 1993 ;

Considérant que nonobstant les termes de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985, ces offres engageaient la caisse, jusqu'à l'intervention du jugement du tribunal de grande instance mentionné ci-dessus ; que compte tenu de l'importance financière de ces propositions, elles ne pouvaient être regardées comme des actes de gestion courante pour lesquels M. Gallet bénéficiait d'une délégation de pouvoirs ;

Considérant que, en application des articles 1003 et suivants du Code rural et de l'article 12 des statuts de la CCMSA, ces offres relevaient dès lors de la compétence exclusive du conseil central d'administration de la CCMSA ; que M. Gallet n'a sollicité, en urgence, l'approbation du dossier par le conseil d'administration que le 29 avril 1993, soit après que la troisième offre de reprise ait été déposée ;

Considérant en outre que cette information du conseil d'administration s'est faite sur la base de documents lacunaires et succincts ; que le président du conseil d'administration, M. Amis, ainsi que le directeur général de la caisse, M. Avoine, ont affirmé au cours de l'instruction n'avoir aucun souvenir de l'évocation, devant le conseil, des engagements présentés dans l'offre de reprise ;

Considérant que, dès lors, M. Gallet n'avait pas compétence avant le 29 avril 1993 pour engager la CCMSA par ses propositions ; qu'il s'est par là même rendu coupable des infractions visées par les articles L. 313-3 et L. 313-4 du Code des juridictions financières ;

L'octroi d'une garantie d'emprunt au foyer des jeunes travailleurs de Roissy-en-Brie :

Considérant que le foyer des jeunes travailleurs de Roissy-en-Brie est l'un des actifs du CEFRAS repris par la CCMSA ; que cette dernière a recouru, pour poursuivre la gestion du foyer, à la société union d'économie sociale (UES) Les Sinopies, dont elle était membre, société qui a elle-même confié la gestion de ce foyer par convention du 17 octobre 1995 à la société UIES CERIS dont la CCMSA était l'actionnaire majoritaire et M. Gallet le président du directoire ;

Considérant que la gestion du foyer s'étant révélée lourdement déficitaire, le conseil d'administration de l'association l'a déclaré en cessation de paiements le 19 décembre 1995 ;

Considérant que, pour obtenir le maintien de l'autorisation de découvert consenti par la banque financière Groupama, en dépit

d'un débit de 437 389 F constaté le 31 décembre 1995, M. Gallet, en sa qualité de directeur général adjoint de la CCMSA, a adressé une lettre en date du 8 janvier 1996 à cette banque dans laquelle il affirmait que le conseil central d'administration de la CCMSA, dans sa séance du 19 décembre 1995, avait décidé de garantir la dette résiduelle contractée par l'association auprès de la banque ; que cette garantie présentait, contrairement à ce qu'avance M. Gallet, un caractère certain ;

Considérant qu'après la mise en redressement puis en liquidation judiciaire de l'UES Les Sinoplies ordonnée par jugements du 23 janvier et du 14 mai 1996 du tribunal de grande instance de Melun, une réclamation de 484 638,52 F a été présentée par la banque à la CCMSA le 24 janvier 1997, puis réitérée le 11 février suivant, comme appel en garantie sur la base de l'engagement pris par M. Gallet ;

Considérant que, contrairement à ce que soutient M. Gallet, aucun procès-verbal de l'instance compétente de la CCMSA ne fait référence à la prise d'une telle décision de garantie ; que celui-ci a dès lors engagé financièrement la caisse sans en avoir le pouvoir et a enfreint les règles de gestion de l'établissement ;

Considérant dans ces conditions que M. Gallet s'est rendu coupable des infractions visées par les articles L. 313-3 et L. 313-4 du Code des juridictions financières ;

L'habilitation de M. Gallet à engager la SCI Mutualité Astorg :

Considérant que M. Gallet a engagé la SCI Mutualité Astorg, filiale de la CCMSA dont il était le gérant, dans quatre opérations de rachat de créances détenues par des établissements bancaires sur des SCI créées par l'association CEFRAS ; que ces opérations portent sur une créance de 29 087 587 F de la Caisse d'épargne de Paris-Ile-de-France sur la SCI Harmonie de Gray rachetée le 21 juillet 1995 pour 14 MEF ; une créance de 30 065 483 F de la caisse régionale de Crédit agricole de Charente-Périgord sur la SCI Harmonie de Bassillac rachetée le 19 septembre 1995 pour 8 736 963 F ; deux créances de la caisse d'épargne des pays du Hainaut de 27 441 561 F sur la SCI Harmonie de Le Quesnoy et de 25 236 841 F sur la SCI Harmonie de Lourches, rachetées le 22 décembre 1995 pour un total de 17 MF ;

Considérant que les actes de cessions de ces créances ont été signés par M. Guidée, directeur de la mission de coordination financière de la CCMSA agissant en vertu de délégations générales de pouvoir sur les comptes de la SCI Mutualité Astorg, ainsi que d'une procuration spécifique pour chaque rachat, toutes consenties par M. Gallet le 17 juillet 1995 ;

Considérant que les pouvoirs dont disposait M. Gallet ne l'habilitaient pas à effectuer de telles opérations sans l'autorisation préalable de l'assemblée générale, conformément à l'article 16 des statuts de la SCI ; que cette autorisation a été, selon M. Gallet, accordée par une assemblée générale tenue le 30 juin 1995 ;

Considérant cependant que l'assemblée générale ne s'est pas réunie à cette date, contrairement aux mentions d'un faux procès-verbal daté du 30 juin 1995 et signé du seul M. Gallet ;

Considérant en outre qu'une assemblée générale de la CCMSA, tenue le 20 juin 1996, a adopté une délibération tendant à « régulariser » les opérations de rachats de créances, attestant par là le caractère rétroactif de l'autorisation consentie et le fait que M. Gallet ne disposait pas, au moment des rachats, des pouvoirs nécessaires ;

Considérant, dans ces conditions, que M. Gallet était incompétent pour engager la SCI et s'est rendu coupable des infractions visées par les articles L. 313-3 et L. 313-4 du Code des juridictions financières ;

Les conditions du rachat par la SCI Mutualité Astorg de créances bancaires :

Considérant qu'à l'occasion du rachat de la créance sur la SCI Harmonie de Gray, les obligations engageant la commune de Gray à l'égard de la Caisse d'épargne de Paris-Ile-de-France en tant que caution du prêt consenti par la caisse d'épargne à la SCI pour financer la construction de la maison de retraite de Gray, ont été transférées de la commune à la SCI Mutualité Astorg ;

Considérant que cette dernière a renoncé à toutes actions ou instances éventuelles contre la ville de Gray, à la différence de ce qui était stipulé dans les conventions intéressant les communes de Le Quesnoy et de Lourches, renonçant par là même à un instrument essentiel pour faciliter le recouvrement de la créance qu'elle rachetait ; qu'en outre cette renonciation n'était assortie dans l'acte de cession d'aucune contrepartie démontrée ;

Considérant que ces faits constituent un manquement aux règles élémentaires de prudence dans la gestion des affaires réprimé par l'article L. 313-4 du Code des juridictions financières, et un avantage injustifié accordé à la commune de Gray réprimé par l'article L. 313-6 de ce même code ;

Sur la situation de M. Avoine :

Considérant que M. Avoine, directeur général de la CCMSA, a fait preuve, à l'occasion des faits précédemment énoncés, de manquements graves à son devoir de surveillance de la gestion de son subordonné, M. Gallet ;

Considérant que, contrairement à ce qu'avance M. Avoine, ni la circonstance qu'il ne faisait pas partie des conseils de surveillance des filiales de la CCMSA ni ses efforts, tardifs, pour clarifier la situation juridique et financière de certaines d'entre elles, ne sont de nature à l'exonérer totalement de ses responsabilités mais constituent toutefois des circonstances atténuantes ;

Considérant dès lors que, par ses défaillances, M. Avoine a méconnu ses attributions et tombe sous le coup de l'article L. 313-4 du Code des juridictions financières ;

Sur le montant des amendes :

Considérant qu'il sera fait une juste appréciation des circonstances de l'affaire en infligeant une amende de 7 000 € à M. Callet, et de 700 € à M. Avoine ;

Sur la publication :

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

Arrête :

Article premier. – M. Gallet est condamné à une amende de 7 000 € (sept mille euros).

Art. 2. – M. Avoine est condamné à une amende de 700 € (sept cents euros).

Art. 3. – Le présent arrêt sera publié au *Journal officiel de la République française*.

Note

Compétence. – Les organismes de Sécurité sociale visés aux articles L. 134-1 et suivants du Code des juridictions financières relèvent, on le sait, de la compétence de la CDBF. C'est le cas par exemple d'une caisse primaire d'assurance maladie assurant la gestion d'un régime légalement obligatoire d'assurance couvrant la maladie (CDBF, 29 novembre 1984, H..., Caisse mutuelle régionale de Bretagne, *Rec. CDBF*, tome I.232. CDBF, 6 novembre 1992, Billon, Pillay, Hébras, CPAM de Seine-et-Marne, *JO* du 7 octobre 1993, p. 13969 ; *Rec. CE* 1992.644 ; *La Revue du Trésor* 1993.782), d'une caisse de retraite et de prévoyance (CDBF, 16 mars 1988, Taravel et autres, Caisse de retraite et de prévoyance de la boucherie, boucherie-charcuterie et boucherie hippophagique française [CARBOF], *JO* du 3 décembre 1988, p. 15154 ; *Rec. CE* 543 ; *Rec. CDBF*, tome II.131) ou encore de l'Association pour la gestion de la sécurité sociale des artistes auteurs [AGESSA] (CDBF, 28 novembre 1990, Burlot, AGESSA, *JO* du 9 août 1991, p. 10595 ; *Rec. CDBF*, tome II.217). En l'espèce, la SCI Mutualité Astorg entre dans le champ de compétence de la CDBF (art. L. 312-1-I c) du Code des juridictions financières) car cette société constitue une filiale d'un organisme de Sécurité sociale, en l'occurrence la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole. Peu importe en outre que la personne poursuivie soit gérant à titre personnel et sans rémunération.

Procédure. – Les amendes prononcées par la Cour ne présentent ni un caractère pénal ni un caractère disciplinaire (CDBF, 28 juin 1954, Greffier comptable et directeur de la Maison centrale de Melun, *Rec. CDBF*, tome I.1. CDBF, 30 octobre 1985, Martin et Demogot, Service du contrôle médical régional de Nancy, *JO* du 3 mai 1986, p. 5992 ; *Rec. CDBF*, tome II.20. CDBF, 22 janvier 1992, Cuvelier et Gonzalez, CFPC, *JO* du 3 septembre 1992, p. 12102 ; *La Revue du Trésor* 1993.35). En l'espèce, la Cour a réaffirmé que les amendes ne sont ni des sanctions disciplinaires et professionnelles ni des sanctions pénales.

Toutefois, le Conseil d'Etat, juge de cassation, a considéré que la Cour de discipline budgétaire et financière doit être regardée comme décidant du bien-fondé d'accusations en matière pénale au sens des stipulations de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CE, 30 octobre 1998, M. Lorenzi, req. n° 159444, *Rec. CE* 374 ; *RF fin. publ.* 1999.189, note Pierucci ; *RD publ.* 1999.633, note Eckert). Désormais, la Cour fait non seulement application des stipulations de l'article 6, paragraphe 1, mais également des autres dispositions de la Convention EDH, notamment, comme en l'espèce, l'article 4 du protocole additionnel n° 7 fixant le principe *non bis in idem*.

La Cour précise enfin que dès lors que les intimés ont été entendus par le rapporteur sur l'ensemble des faits à eux reprochés au cours de l'instruction et auditionnés par la Cour, publiquement et préalablement au délibéré, le droit des parties à une contradiction équitable a été respecté. On sait en effet que la Cour s'assure du respect du caractère contradictoire de la procédure et notamment de la régularité de la notification de l'ouverture des poursuites, de la communication des griefs reprochés à l'intéressé et de la possibilité à lui donnée d'y répondre (CDBF, 27 novembre 1973, Gleize, JO du 27 novembre 1975, p. 12175 ; Rec. CE 1974.800 ; Rec. CDBF, tome I.94). Elle vérifie ainsi que l'intéressé, dès sa mise en cause, a eu connaissance des documents sur la base desquels était ouverte l'instruction, soit le déféré par la Cour des comptes et la note jointe et le réquisitoire du procureur général et qu'il n'apparaît pas que, au cours de l'instruction, l'intéressé n'ait pas eu connaissance de pièces qui auraient figuré au dossier et dont l'ignorance aurait pu lui être préjudiciable (CDBF, 22 novembre 1985, Société concessionnaire des autoroutes Rhône-Alpes (AREA), Rec. CDBF, tome II.25).

139
Arrêt du 23 décembre 2002
Bailleul, Le Vouédec,
Bernard-Bret,
Mission de coopération et
d'action culturelle au Tchad

La Cour,

Vu le titre I^{er} du livre III du Code des juridictions financières, relatif à la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu la lettre en date du 5 juillet 1996 adressée au procureur général près la Cour des comptes, Ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière, enregistrée au Parquet général le 10 juillet 1996, par laquelle le président de la 4^e Chambre de la Cour des comptes a déféré à la Cour de discipline budgétaire et financière des irrégularités concernant diverses opérations menées par la mission de coopération et d'action culturelle (MCAC) auprès de l'ambassade de France à N'Djaména (Tchad) ;

Vu les réquisitoires des 30 juin et 11 septembre 1997 par lesquels le procureur général a saisi la Cour des faits susmentionnés, conformément à l'article L. 314-1 du Code des juridictions financières ;

Vu les décisions du président de la Cour de discipline budgétaire et financière des 22 janvier 1998 et du 18 octobre 2001, désignant successivement comme rapporteur M. Bertrand Schwerer, conseiller référendaire à la Cour des comptes, et M. Arnaud Oseredczuk, auditeur à la Cour des comptes ;

Vu les lettres recommandées des 12 mars, 8 avril et 29 mai 1998 par lesquelles le procureur général a informé M. André Bailleul, conseiller des affaires étrangères, chef de la mission de septembre 1992 à février 1994, Mme Marie-France Bernard-Bret, fonctionnaire territoriale, retraitée, ancienne assistante à la section intérieure du service financier, M. Alain Le Vouédec, ingénieur divisionnaire des travaux publics de l'Etat, conseiller à la mission pour le

service financier et les infrastructures, et M. Edouard Laporte, successeur de M. Bailleul, de l'ouverture d'une instruction dans les conditions prévues à l'article L. 314-4 du code susvisé, ensemble les accusés de réception de ces lettres ;

Vu la lettre du procureur général au président de la Cour de discipline budgétaire et financière en date du 27 avril 1999 l'informant de sa décision de poursuivre la procédure, en application de l'article L. 314-4 du Code des juridictions financières ;

Vu l'avis du 19 août 1999 du ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie ;

Vu les deux décisions du procureur général, en date du 21 septembre 2001, renvoyant Mme Bernard-Bret, MM. Bailleul et Le Vouédec, devant la Cour de discipline budgétaire et financière, en application de l'article L. 314-6 du code susvisé, et ne retenant pas la responsabilité de M. Laporte ;

Vu la lettre du président de la Cour de discipline budgétaire et financière, en date du 17 octobre 2001, transmettant le dossier au ministre des Affaires étrangères, en application des dispositions de l'article L. 314-8 du code susvisé ;

Vu l'avis rendu par la commission consultative paritaire compétente à l'égard du corps des conseillers des affaires étrangères, dans sa séance du 22 novembre 2001, sur la mise en cause de M. Bailleul ;

Vu les lettres recommandées du 5 mars 2002 du secrétaire général de la Cour de discipline budgétaire et financière avisant MM. Bailleul et Le Vouédec qu'ils pouvaient prendre connaissance du dossier suivant les modalités prévues par l'article L. 314-8 du code susvisé, ensemble les accusés de réception de ces lettres ; vu les lettres recommandées des 5 et 22 mars, 22 juillet et 17 octobre 2002 avisant de même Mme Bernard-Bret, et revenues avec les mentions « non réclamé » ou « retour à l'expéditeur » ;

Vu les mémoires en défense transmis au greffe de la Cour le 2 avril 2002 par M. Le Vouédec, le 15 mai et le 24 juillet 2002 par M. Bailleul ;

Vu les lettres du 22 octobre 2002 par lesquelles le procureur général a cité Mme Bernard-Bret, MM. Bailleul et Le Vouédec, à comparaître devant la Cour de discipline budgétaire et financière, ensemble les accusés de réception de ces lettres ;

Vu les convocations à témoin adressées le 22 novembre 2002 par le président de la Cour de discipline budgétaire et financière à M. Bobillo et Mme Bailleul, ensemble les accusés de réception de ces lettres ;

Vu l'ensemble des pièces qui figurent au dossier, notamment les procès-verbaux d'audition de Mme Bernard-Bret, de MM. Bailleul, Laporte et Le Vouédec et les dépositions de Mmes Penroy, Baraillon, Lagneaux, Foucher et Laporte, et de MM. Luc, Banguina, Miehakanda, Flesch, Bergerot, Foucher, Martins, Pécastaing, Ricard, Fréret, La Cognata et Vernet ainsi que les rapports d'instruction de M. Schwerer ;

Entendu M. Oseredczuk, auditeur, en son rapport ;

Entendu Mme le Procureur général en ses conclusions et réquisitions ;

Entendu en leurs témoignages M. Bobillo, ministre plénipotentiaire, ancien directeur de l'administration générale au ministère de la Coopération, directeur adjoint à l'époque des faits, et Mme de Carvalho-Pussick épouse Bailleul ;

Entendu en sa plaidoirie M^e Sauvage et en leurs explications et observations Mme Bernard-Bret, MM. Bailleul et Le Vouédec, les intéressés et le conseil ayant eu la parole en dernier ;

Considérant que les personnes renvoyées devant la Cour étaient, au moment des faits, fonctionnaires de l'Etat ou agent contractuel en poste à la mission de coopération et d'action culturelle de N'Djaména, qu'elles sont en conséquence justiciables de la Cour en application de l'article L. 312-1-I du Code des juridictions financières ;

Considérant que le contexte particulier prévalant dans le pays considéré à l'époque des faits, s'il peut expliquer en partie l'origine des désordres constatés par la Cour, ne saurait justifier toutes les irrégularités en cause, qui concernent l'engagement et le mandatement de dépenses non conformes à l'objet des ouvertures de crédits consenties à la mission, ainsi que la constitution d'une caisse occulte.

I. Sur l'engagement et le mandatement de dépenses non conformes à l'objet d'une convention d'aide budgétaire et de délégations de crédits consenties à la MCAC de N'Djaména :

Considérant que les irrégularités en cause concernant l'utilisation des concours budgétaires du chapitre 41-43, des crédits délégués sur le chapitre 42-23 (appui logistique), la gestion du fonds d'aide et de coopération (FAC) et l'imputation de certaines dépenses de fonctionnement, d'équipement et de travaux de la MCAC ;

Sur les concours budgétaires du chapitre 41-43 :

Sur les faits :

Considérant qu'une convention pour l'attribution d'une aide budgétaire exceptionnelle de 800 000 F à la république du Tchad a été signée le 30 novembre 1992 par le gouvernement français et le gouvernement tchadien pour couvrir des dépenses prioritaires des administrations économiques et financières tchadiennes, que ces fonds imputés sur les crédits du chapitre 41-43 ont été placés sur un compte de dépôt ouvert au nom du Trésor tchadien dans les écritures du payeur de France et que ces fonds ne pouvaient être décaissés que sur instruction du chef de la mission ;

Considérant qu'une partie de ces fonds estimée à 80 % par le rapport d'enquête établi par le ministère chargé de la Coopération a été détournée de leur objet, à savoir 392 886 F pour des travaux immobiliers dans la résidence du chef de mission, notamment la construction d'une piscine, 125 911 F pour des équipements mobiliers dans la résidence du chef de mission, 64 750 F pour l'achat de vaisselle utilisée par les conseillers de la mission ; 56 725 F pour le fonctionnement de la mission ;

Considérant que de telles utilisations, qui sont établies et non contestées, de crédits ouverts pour le financement de dépenses prioritaires des administrations tchadiennes, constituent des violations des règles d'exécution des recettes et des

dépenses de l'Etat sanctionnées par l'article L. 313-4 du Code des juridictions financières ;

Sur les responsabilités :

Considérant que M. Bailleul a reconnu avoir décidé d'utiliser ce crédit au profit de la résidence du chef de mission, mais qu'il soutient ne pas avoir eu connaissance des autres dépenses effectuées au profit de la mission et des conseillers ; que, en sa qualité d'ordonnateur désigné de l'emploi de ces crédits aux termes mêmes de la convention budgétaire, il porte cependant la responsabilité de l'ensemble de leur utilisation irrégulière ; que M. Bailleul fait état d'un accord du ministre tchadien du Plan et de la Coopération de l'époque pour la restauration de la résidence du chef de mission, compte tenu de la spoliation dont avait fait l'objet la résidence d'origine en 1991, accord attesté *a posteriori* par le ministre ; que l'infraction n'en est pas moins constituée ;

Que M. Bailleul peut cependant bénéficier de circonstances atténuantes tenant à la pratique ancienne, connue de l'administration centrale et probablement fréquente dans les missions de coopération et d'action culturelle, comme en a témoigné M. Bobillo, directeur adjoint à la direction de l'administration générale du ministère de la Coopération à l'époque des faits, d'utilisation sur place et sans autorisation des reliquats de crédits, ainsi qu'à l'insuffisance connue elle aussi de l'administration centrale des crédits d'équipement du titre V affectés à la mission et qu'à l'état médiocre de la résidence provisoire affectée au chef de mission à N'Djaména ;

Que M. Le Vouédec a reconnu qu'il a géré le marché passé pour la construction d'une piscine à la résidence du chef de mission, qu'il a engagé les autres dépenses et piloté l'ensemble des opérations, qu'il est le signataire de la demande de règlement de l'achat de vaisselle ; qu'il porte également la responsabilité de ces opérations irrégulières et ne peut tirer argument de sa propre incompétence en affirmant être persuadé que les crédits ne devaient pas être rendus mais devaient impérativement être consommés ; que M. Le Vouédec soutient que certaines dépenses de fonctionnement pourraient être considérées comme des dépenses de coopération, mais que les achats de vaisselle et de mobilier et les dépenses de rénovation pour la mission sont dépourvus de lien avec les dépenses d'urgence des administrations tchadiennes ;

Sur les ordonnances de délégation des crédits du chapitre 42-23 :

Sur les faits :

Considérant que la mission de N'Djaména a reçu le 3 novembre 1992 une délégation de crédit d'un montant de 4 536 000 F ; que ce crédit était destiné à un renforcement de l'assistance technique financière au Tchad ; que le montant du crédit dépassait largement les besoins courants de la mission en matière d'assistance technique, soit environ 1,5 MF ; que la date de délégation rendait difficile l'engagement de ces crédits avant la clôture de l'exercice ;

Considérant qu'au minimum 46 % des crédits délégués n'ont pas été employés conformément à leur objet ; que notamment des dépenses d'un montant de

1 766 800 F ont été réglées à tort au moyen de ces crédits, pour l'installation de dix climatiseurs dans la résidence du chef de mission (142 200 F), l'achat de trois véhicules de service, dont un affecté à M. Bailleul et un autre à M. Le Vouédec, l'acquisition de meubles et d'équipements pour la mission et la résidence du chef de mission (1 253 900 F), et celle de matériel informatique pour la mission (61 760 F) ;

Considérant que le montage financier a fait intervenir trois sociétés appartenant au groupe SOFIP-Export, les sociétés Sofexport, Alain Soustre-Bureau et Serigest ; que la mission a réglé, le 5 janvier 1993, cinq factures émises par la société Sofexport pour un montant total de 1 460 755,17 F ; que ces factures ne correspondaient à aucune livraison et que les envois correspondant aux commandes réelles ont fait l'objet de huit factures entre le 18 décembre 1992 et le 22 juin 1993 qui n'ont pas été réglées ; que les matériels livrés sont des ustensiles de cuisine, de la vaisselle, du mobilier et divers équipements de la maison destinés à la résidence du chef de mission et à celles des assistants ; qu'un avoir de 62 588,10 F constitué auprès de la société Sofexport a ensuite permis d'acquiescer des fournitures de bureau au profit de la mission et de rembourser le prix du transport de champagne pour le personnel de la mission ;

Que la mission a commandé de même à la société Soustre-Bureau treize réfrigérateurs, treize cuisinières et dix climatiseurs pour un montant total de 233 701 F et à la société Serigest trente climatiseurs pour un montant de 178 400 F ; qu'en réalité le matériel a été fourni par Sofexport qui a facturé respectivement 224 253,80 F et 172 194 F aux deux sociétés ; que la mission a ainsi acquitté une commission de 15 653,20 F ;

Considérant que le fait que les anciens meubles ont été, pour partie, remis aux administrations tchadiennes ne suffit pas à établir que les crédits ont été utilisés conformément à leur objet, pas plus le fait que l'équipement de la mission n'était pas assuré ; que l'équipement en climatiseurs de la résidence du chef de mission, l'acquisition de véhicules de fonction, d'équipements informatiques et de mobilier ne se rattachent pas à l'assistance technique financière au Tchad, objet de la délégation de crédits ;

Considérant que ces faits constituent une violation du principe de spécialité des crédits énoncé aux articles 6 et 7 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances ; qu'ils sont ainsi constitutifs de l'infraction sanctionnée par l'article L. 313-4 du Code des juridictions financières ;

Qu'en outre un avantage injustifié a été procuré à la société Sofexport ; que ces faits exposent dès lors leurs auteurs à la sanction prévue par l'article L. 313-6 du même code ;

Sur les responsabilités :

Considérant que M. Bailleul ne pouvait ignorer l'emploi de ces fonds qui ont été utilisés en grande partie pour son usage ; qu'il reconnaît d'ailleurs avoir décidé de l'utilisation globale de ces crédits ; que le fait que cette globalisation ait été une pratique ancienne n'exonère pas M. Bailleul de sa responsabilité ;

Considérant toutefois que M. Bailleul peut bénéficier de circonstances atténuantes déjà mentionnées qui tiennent à la pratique ancienne, connue de l'administration centrale, d'utilisation sur place et sans autorisation des reliquats de crédits, à l'insuffisance des crédits d'équipement ouverts à la mission, enfin à l'état médiocre de la résidence provisoire affectée au chef de mission à N'Djaména ;

Considérant que M. Le Vouédec, en sa qualité d'adjoint chargé de coordonner l'opération et qui a ordonné le paiement d'une partie des lots, doit voir sa responsabilité engagée ; qu'il peut toutefois bénéficier de circonstances atténuantes tenant à l'urgence de l'opération et à sa position de subordonné de M. Bailleul ;

Considérant que la responsabilité de Mme Bernard-Bret, qui a géré l'avoir constitué auprès de la société Sofexport et qui tenait les écritures, doit être également engagée mais qu'elle peut bénéficier des mêmes circonstances atténuantes que M. Le Vouédec ;

Sur les crédits du fonds d'aide et de coopération :

Sur les faits :

Considérant que l'article 6 du décret n° 59-887 du 25 juillet 1959 relatif au financement des opérations d'aide et de coopération prévoit que les opérations du FAC sont décidées par le comité directeur du fonds ; que des crédits destinés à financer des projets du fonds d'aide et de coopération (FAC) ont fait l'objet d'utilisations étrangères aux conventions signées ;

Considérant qu'un reliquat non utilisé de crédits affectés à une opération de construction de la piste d'avion de Faya-Largeau réceptionnée en mars 1992 a pourtant servi à payer des travaux de réfection à la résidence du chef de mission ;

Qu'à cet effet il a été fait appel à la société SEC qui a émis deux factures, les 3 novembre et 7 décembre 1992, fallacieusement établies pour la réhabilitation des locaux de contrôle du terrain d'aviation et la construction d'une clôture pour un montant de 535 910 F ; que la réception de ces travaux, jamais réalisés, a été attestée par M. Le Vouédec ; que les travaux commandés par ce dernier à la société SEC et à sa filiale Itralul et effectivement réalisés ont concerné, selon un mémoire récapitulatif émis le 4 janvier 1993, la fourniture d'un abri au bord de la piscine à la résidence du chef de mission, la fourniture d'une bache à eau, la réfection et la peinture de bureaux, de la cuisine, d'une chambre et d'une annexe, la peinture et la réparation d'une clôture, l'abattage d'arbres et divers petits travaux de plomberie et de serrurerie ;

Considérant que le même montage financier a été utilisé avec l'entreprise Satom, qui a fourni pour 600 000 F de prestations au profit de la résidence du chef de mission ; que, toutefois, une seule commande d'un montant de 197 400 F a été retrouvée ;

Considérant que les utilisations irrégulières ayant affecté le projet de construction de la piste d'aviation de Faya-Largeau ne sont pas contestées par leurs auteurs ; qu'elles contreviennent aux règles rappelées ci-dessus relatives à l'engagement des crédits du fonds d'aide et de coopération, et partant à celles de l'Etat, en particulier à la règle de spécialité des crédits fixée par les

articles 6 et 7 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 ; que ces irrégularités sont constitutives des infractions sanctionnées par les articles L. 313-2 et L. 313-4 du Code des juridictions financières ;

Sur les responsabilités :

Considérant que M. Bailleul a reconnu au cours de l'instruction et devant la Cour avoir décidé de l'imputation irrégulière des travaux en cause sur les crédits du FAC pour des dépenses étrangères à l'objet du projet concernant la piste d'aviation de Faya-Largeau ; que sa responsabilité doit donc être retenue de ce chef, d'autant qu'il a bénéficié des travaux effectués dans la résidence du chef de mission ; qu'il peut cependant se voir reconnaître les irrégularités atténuantes déjà mentionnées qui tiennent à la pratique ancienne, connue de l'administration centrale, d'utilisation sur place et sans autorisation des reliquats de crédits, à l'insuffisance des crédits d'équipement affectés à la mission et enfin à l'état médiocre de la résidence provisoire affectée au chef de mission à N'Djaména ;

Considérant que M. Le Vouédec qui réceptionnait les travaux prétendument effectués à Faya-Largeau, gérant les avoirs constitués auprès de l'entreprise SATOM, et supervisait les travaux réellement exécutés à N'Djaména, doit être également tenu pour responsable des irrégularités ; qu'il peut toutefois bénéficier de la circonstance atténuante qu'il pouvait s'estimer couvert par la décision de son supérieur hiérarchique ;

Sur l'imputation de dépenses de fonctionnement et d'équipement de la mission sur les crédits de coopération :

Considérant que l'instruction a confirmé qu'ont été imputées sur les crédits du titre IV du budget de la coopération diverses dépenses de fonctionnement et d'équipement, notamment des frais de téléphone, d'acquisition et d'entretien du parc de véhicules, la rémunération du pilote de l'avion de la mission et le paiement de vacataires, en violation des règles d'exécution des dépenses de l'Etat ;

Considérant toutefois que ces faits, qui n'ont été accompagnés d'aucune manœuvre frauduleuse, sont prescrits pour certains ou englobés dans d'autres infractions retenues, qu'ils s'inscrivent dans une logique de globalisation tolérée par l'administration centrale, de sorte que leurs auteurs, M. Bailleul, en sa qualité d'ordonnateur, et, à un moindre degré M. Le Vouédec et Mme Bernard-Bret, bénéficient de circonstances atténuantes telles qu'elles conduisent à ne pas prononcer de sanction ;

Sur les irrégularités dans la certification du service fait :

Considérant que, dans la plupart des cas mentionnés ci-dessus, l'utilisation irrégulière des crédits s'est effectuée au moyen de certifications de complaisance du service fait ou de pièces comportant des indications fallacieuses consistant notamment en un descriptif inexact des prestations ou de leur localisation ; qu'il en a été ainsi pour des travaux à la mission (facture SAC pour la construction de placards, facture SEC pour l'aménagement du hall d'entrée du centre médico-social, d'un montant de 9 640 F), pour des travaux à la résidence du chef de mission (qualification de la piscine comme réserve d'eau sur une facture de

l'entreprise SEC, factures SEC de 535 910 F et SATOM de 197 400 F faisant fallacieusement référence à la construction de la piste de Faya-Largeau) et pour des travaux d'entretien des logements des conseillers de la mission (diverses factures pour un montant total de 73 017,70 F) ;

Considérant que ces pratiques avaient pour objet de contourner le caractère limitatif des crédits d'entretien des bâtiments inscrits sur le titre III ; qu'il s'agit d'une irrégularité tombant sous le coup des dispositions de l'article L. 313-2 du Code des juridictions financières ;

Que l'établissement de fausses factures ou l'altération des mentions figurant sur les factures présentées par les fournisseurs constituent une violation des règles d'exécution des dépenses de l'Etat sanctionnée par l'article L. 313-4 du Code des juridictions financières ;

Considérant que M. Bailleul porte, en tant qu'ordonnateur, la plus grande responsabilité de ces opérations irrégulières, soit du fait de son implication directe, soit du fait d'un défaut de surveillance sur ses services ; mais que la responsabilité de M. Le Vouédec et de Mme Bernard-Bret est également engagée dans les limites que leur confère leur position de subordonnés ;

Considérant que les auteurs de ces irrégularités peuvent toutefois bénéficier de circonstances atténuantes tenant à l'insuffisance des dotations du titre III, à la tolérance de l'administration centrale qui connaissait ces pratiques, comme en a témoigné à l'audience M. Bobillo, à la défaillance du contrôle exercé par le payeur de France et enfin à l'ancienneté du procédé qui existait avant l'arrivée de M. Bailleul ;

II. Sur la constitution d'une caisse occulte, son alimentation notamment par des fausses factures et son utilisation :

Sur les faits :

Considérant que l'existence d'une « caisse noire » à la MCAC de N'Djaména a été reconnue au cours de l'instruction par la personne qui la tenait, Mme Bernard-Bret, et par plusieurs témoins, notamment Mmes Baraillon et Lagneaux, MM. Flesch et Foucher, mais que la comptabilité occulte a été délibérément détruite ;

Considérant que l'existence de cette « caisse noire » préexistait à l'arrivée de M. Bailleul, mais que les sommes en cause étaient d'une ampleur très réduite ; que les irrégularités se sont développées à compter de l'arrivée de M. Bailleul ; que l'approvisionnement de la caisse noire à partir de septembre 1992 a fait appel à trois montages financiers irréguliers ;

Qu'en premier lieu, certaines recettes perçues pour l'utilisation d'infrastructures de la mission (avion, cases de passage), n'ont pas été retracées dans la comptabilité de la mission mais, selon plusieurs témoignages, ont alimenté une comptabilité occulte ;

Qu'en deuxième lieu, des recettes issues de la vente de véhicules ont été versées de manière analogue dans la caisse occulte ;

Qu'enfin, cette « caisse noire » a été alimentée, avec la complicité d'une entreprise locale, à l'aide de quatre fausses factures de la société Amalgam et de certifications fallacieuses du service fait, certifications signées dans trois cas sur quatre du chef

de mission ; que cette pratique a été reconnue au cours de l'instruction par M. Banguina, directeur de ladite société, qui a indiqué avoir établi quatre fausses factures pour un montant total de 120 240 F, ainsi que par M. Le Vouédec et Mme Bernard-Bret, qui n'ont toutefois reconnu que la remise de 108 000 F en espèces à la mission par M. Banguina ; qu'il ressort des déclarations de Mme Bernard-Bret que la part de cette somme qui a transité par la « caisse noire » a été d'un montant minimum de 70 300 F ;

Considérant que les bénéficiaires des fonds susceptibles d'avoir transité par la caisse occulte n'ont pu être identifiés au cours de l'instruction ; que Mme de Carvalho-Pussick, épouse Bailleul, a reconnu lors de l'audience avoir bénéficié à plusieurs reprises de fonds remis en espèces par Mme Bernard-Bret, afin de faire des achats lors de déplacements au Cameroun voisin, qu'elle affirme avoir ignoré l'origine des fonds qui lui étaient remis, mais a déclaré en avoir fait usage pour l'achat de produits d'entretien pour la résidence ;

Considérant que le versement, dans une caisse distincte de celle de la mission, du produit de la location des cases de passage, de recettes liées à l'utilisation de l'avion et de recettes de cession de véhicules constitue une gestion irrégulière de fonds publics et une violation du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables, que les montants en cause ne sont toutefois pas établis ; que le versement dans la même caisse occulte d'espèces extraites irrégulièrement de la caisse du payeur au moyen de fausses factures revêtues d'une certification fallacieuse de service fait relève des dispositions de l'article L. 313-4 du Code des juridictions financières ;

Considérant en outre que le règlement à la société Amalgam, émettrice des fausses factures, d'une commission de 10 % en l'absence de service fait constitue l'octroi d'un avantage injustifié ; que dès lors ces faits sont constitutifs de l'infraction sanctionnée par l'article L. 313-6 du code ;

Sur les responsabilités :

Considérant que les responsabilités de Mme Bernard-Bret et de M. Le Vouédec sont établies, chacune pour deux opérations de fausse facturation ;

Considérant que M. Bailleul, bien qu'il conteste en avoir eu connaissance, pouvait difficilement ignorer l'existence d'une comptabilité occulte dans sa mission ; qu'il a d'ailleurs signé l'attestation du service fait sur trois factures, alors même qu'il ne le faisait pas couramment et qu'il a accompagné l'une d'elles d'une note de sa main au payeur ; considérant également qu'il est très peu vraisemblable que M. Bailleul, qui avait organisé à la même période plusieurs fausses imputations pour des dépenses d'achat de climatiseurs, ne se soit pas enquis de la destination et de l'origine de sommes présentées comme servant à l'acquisition des mêmes matériels ;

Sur le montant des amendes :

Considérant qu'il sera fait une juste appréciation des circonstances des affaires en infligeant une amende de 5 000 € à M. Bailleul, de 1 500 € à M. Le Vouédec et de 750 € à Mme Bernard-Bret ;

Sur la publication :

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

Arrête :

Article premier. – M. Bailleul est condamné à une amende de 5 000 € (cinq mille euros).

Art. 2. – M. Le Vouédec est condamné à une amende de 1 500 € (mille cinq cents euros).

Art. 3. – Mme Bernard-Bret est condamnée à une amende de 750 € (sept cent cinquante euros).

Art. 4. – Le présent arrêt sera publié au *Journal officiel de la République française*.

Note

L'arrêt Mission de coopération et d'action culturelle au Tchad constitue un modèle du genre s'agissant de la violation des principes fondamentaux du droit public financier. Afin de financer des travaux immobiliers et l'acquisition d'équipements mobiliers dans la résidence du chef de la mission de coopération et d'action culturelle au Tchad, les intimés ont détourné une partie de l'aide budgétaire exceptionnelle consentie par la France au Tchad, en violation évidente du **principe de spécialité** des crédits. Le même constat peut être opéré s'agissant de l'utilisation d'une délégation de crédit affectée à l'assistance technique financière au Tchad en vue de couvrir des dépenses d'équipement de la résidence du chef de la mission. Or, le non-respect de la règle de spécialité des crédits est susceptible d'entraîner la mise en jeu de la responsabilité du contrevenant. C'est par exemple le cas de dépenses de fonctionnement et d'équipement imputées, par le truchement d'associations, sur des crédits affectés à des interventions publiques, en infraction à la règle de la spécialité des chapitres budgétaires (CDBF, 30 avril 1985, M. Blanc, Service des haras et de l'équitation du ministère de l'Agriculture, *JO* du 7 décembre 1985, p. 14257 ; *Rec. CDBF*, tome II.10) ou de l'utilisation de crédits d'équipement pour financer, par voie de subventions, des dépenses de fonctionnement d'un ministère (CDBF, 26 mai 1987, Darmon et autres, BRGM, *JO* du 23 janvier 1988, p. 1153 ; *Rec. CE* 508 ; *Rec. CDBF*, tome II.75).

Ensuite, la constitution d'une « caisse noire », outre qu'elle est susceptible d'entraîner une qualification de gestion de fait, constitue une violation flagrante du **principe de séparation des ordonnateurs et des comptables**.

On sait également que la Cour sanctionne la violation de la **règle du service fait**, notamment en cas de fausses attestations de service fait (CDBF, 25 janvier 1977, Delouis, *JO NC* du 23 juillet 1977, p. 4317 ; *Rec. CE* 675 ; *Rec. CDBF*, tome I.126. CDBF, 11 et 12 décembre 1991, Dehu et Belmokhtar, CHS du Rouvray, *JO* du 3 septembre 1992, p. 12098 ; *Rec. CE* 640 ; *La Revue du Trésor* 1992.31), de la certification de fausses factures (CDBF, 16 octobre 1981, Agard et Laboudigue, DDE de la Gironde, *JO NC* du 31 mars 1982, p. 3181 ; *Rec. CDBF*, tome I.188) ou d'assertions et certifications fallacieuses

apposées sur des pièces de dépenses (CDBF, 13 octobre 1993, Longéras et Lorenzi, *La Revue du Trésor* 1995.677). En l'espèce, il avait été procédé à des certifications de complaisance du service fait et les pièces comportaient des indications fallacieuses (descriptif inexact des prestations ou de leur localisation). L'infraction est aggravée par le fait qu'il avait été procédé au règlement d'une commission de 10 % à la société émettrice de fausses factures, en l'absence de service fait. Il existe par conséquent une volonté de favoriser un tiers au sens de l'article L. 313-6 du Code des juridictions financières.

L'arrêt mérite enfin l'attention compte tenu de la relative magnanimité de la Cour dans la prise en compte des **circonstances atténuantes**. Elle retient en effet, de manière classique, le fait que les pratiques litigieuses étaient anciennes, connues de l'administration centrale. On sait en effet qu'une atténuation de la responsabilité interviendra lorsque l'administration de tutelle était parfaitement informée des irrégularités commises (CDBF, 30 septembre 1987, Le Goff, Ecole des hautes études en sciences sociales (EHSS), Association Marc Bloch, *Rec. CE* 515 ; *Rec. CDBF*, tome II.94) ou en présence de pratiques anciennes du ministre dont à aucun moment les supérieurs de l'intéressé n'ont tenté de le détourner (CDBF, 11 mai 1990, Trillaud et Frassetto, Fonds d'action conjoncturelle, *JO* du 1^{er} mars 1991, p. 2984 ; *Rec. CDBF*, tome II.198). Plus surprenante en revanche est la prise en compte de l'état médiocre de la résidence provisoire affectée au chef de la mission à N'Djaména expliquant, en partie, le détournement de son objet de l'aide budgétaire exceptionnelle consentie au Tchad par la France.

140 Arrêt du 23 avril 2003 Rihet, TCI de Marseille

La Cour,

Vu le titre I^{er} du livre III du Code des juridictions financières relatif à la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu le rapport de l'inspection générale des services judiciaires sur la situation budgétaire du tribunal de grande instance (TGI) de Marseille, daté de novembre 1996, communiqué le 26 mai 1997 à la Cour des comptes à la demande du procureur général près ladite cour en application de l'article 19 du décret du 11 février 1985 (devenu l'art. R. 141-4 du Code des juridictions financières) ;

Vu la lettre en date du 9 juillet 1997 du président de la 4^e Chambre de la Cour des comptes au procureur général près ladite cour, enregistrée au Parquet général le 10 juillet 1997, lui renvoyant ledit rapport en vue d'une éventuelle saisine par ses soins de la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu le réquisitoire du 5 septembre 1997 par lequel le procureur général près la Cour des comptes, Ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière, a saisi la Cour, de sa propre initiative conformément à l'article L. 314-1 du Code des juridictions financières, d'engagements de dépenses par le tribunal de grande instance de

Marseille largement supérieurs aux crédits budgétaires disponibles et d'irrégularités répétées concernant leur gestion ;

Vu la décision du président de la Cour de discipline budgétaire et financière du 15 octobre 1997, désignant comme rapporteur M. Jean-Pierre Auger, conseiller référendaire à la Cour des comptes ;

Vu les lettres recommandées du 19 juin 1998 par lesquelles le procureur général a avisé MM. Alphonse Rihet, greffier en chef du tribunal de grande instance de Marseille au moment des faits, retraité, et Jean-Louis Féraud, premier greffier chargé de la gestion des crédits de fonctionnement de cette juridiction, de l'ouverture d'une instruction dans les conditions prévues à l'article L. 314-4 du code susvisé, ensemble les accusés de réception de ces lettres ;

Vu la lettre du procureur général au président de la Cour de discipline budgétaire et financière en date du 9 avril 2001 l'informant de sa décision de poursuivre la procédure, en application de l'article L. 314-4 du Code des juridictions financières ;

Vu l'avis émis le 13 juillet 2001 par la ministre de la Justice en application de l'article L. 314-5 du code susvisé ;

Vu la décision du procureur général, en date du 10 juin 2002, renvoyant M. Rihet devant la Cour de discipline budgétaire et financière, en application de l'article L. 314-6 du code susvisé, et exonérant de toute responsabilité personnelle M. Féraud ;

Vu la lettre du président de la Cour de discipline budgétaire et financière, en date du 23 juillet 2002, transmettant le dossier au ministre de la Justice, en application des dispositions de l'article L. 314-8 du code susvisé ;

Vu l'avis rendu par la commission consultative paritaire compétente à l'égard du corps des greffiers en chef, dans sa séance du 29 janvier 2003, sur la mise en cause de M. Rihet ;

Vu la lettre recommandée du 5 décembre 2002 de la secrétaire générale de la Cour de discipline budgétaire et financière avisant M. Rihet qu'il pouvait prendre connaissance du dossier suivant les modalités prévues par l'article L. 314-8 du code susvisé, ensemble son accusé de réception ;

Vu le mémoire en défense du 3 janvier 2003, enregistré au greffe de la Cour le 9 janvier 2003, transmis par M. Patrick Lebrun, conseil de M. Rihet ;

Vu la lettre du 24 décembre 2002 par laquelle le procureur général a cité M. Rihet à comparaître devant la Cour de discipline budgétaire et financière, ensemble son accusé de réception ;

Vu la lettre du 29 janvier 2003 de M. Rihet demandant à ne pas comparaître en personne à l'audience et le certificat médical joint ;

Vu l'ensemble des pièces qui figurent au dossier, notamment les procès-verbaux d'audition de MM. Rihet et Féraud ainsi que le rapport d'instruction de M. Auger ;

Entendu M. Auger, résumant le rapport susvisé ;

Entendu Mme le Procureur général en ses conclusions et réquisitions ;

Entendu en ses observations M. Lebrun, conseil de M. Rihet, qui a eu la parole en dernier ;

Considérant que la personne renvoyée devant la Cour était, au moment des faits, fonctionnaire civil de l'Etat ; qu'elle est en conséquence justiciable de la Cour en application de l'article L. 312-1 (l, b) du Code des juridictions financières ;

Sur l'amnistie :

Considérant que les amendes qui peuvent être infligées aux auteurs des infractions définies aux articles L. 313-1 à L. 313-10 du Code des juridictions financières sont assimilées par l'article L. 313-14 de la même loi aux amendes prononcées par la Cour des comptes en cas de gestion occulte au sens du paragraphe XI de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 ; que ces amendes ne sont pas des sanctions disciplinaires ou professionnelles au sens de la loi du 6 août 2002 portant amnistie ; que cette dernière est, par suite, sans effet sur le renvoi de M. Rihet devant la Cour ;

Sur la prescription :

Considérant que, compte tenu de la saisine de la Cour par le procureur général le 5 septembre 1997, les faits postérieurs au 5 septembre 1992 ne sont pas couverts par la prescription instituée par l'article L. 314-2 du code précité ;

Sur l'absence de sanctions disciplinaires :

Considérant que l'administration judiciaire n'a pas poursuivi M. Rihet, alors qu'il était en activité, devant le conseil de discipline de son corps à la suite du rapport susvisé de novembre 1996 de l'inspection générale des services judiciaires ; que l'absence de sanction disciplinaire n'exonère pas M. Rihet de ses responsabilités devant la Cour ;

Sur les faits :

I. Sur la mauvaise tenue de la comptabilité des engagements du tribunal :

Considérant que, depuis le 1^{er} janvier 1987, en application du décret n° 86-1244 du 8 décembre 1986, les dépenses des juridictions du premier degré de l'ordre judiciaire ont été mises directement à la charge de l'Etat ; que les règles générales d'application à ces juridictions des principes fondamentaux de la comptabilité publique fixés à la première partie du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 sont depuis lors celles de l'Etat fixées à la deuxième partie dudit décret ;

Considérant que la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées oblige à la tenue d'une comptabilité des dépenses engagées ; qu'en application de l'article 98 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, les engagements sont retracés dans des comptabilités tenues en particulier par les ordonnateurs secondaires dans les limites des délégations qui leur ont été consenties ;

Considérant qu'en application du décret n° 82-389 du 10 mai 1982 relatif au pouvoir des préfets et à l'action des services et organismes publics de l'Etat dans les départements, la fonction d'ordonnateur secondaire des dépenses des services du garde des Sceaux tient compte des spécificités de leurs missions ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 814-1 du Code de l'organisation judiciaire, issu du décret n° 83-454 du 2 juin

1983, le chef du secrétariat-greffe d'une juridiction tient la comptabilité administrative des opérations de recettes et de dépenses relatives au fonctionnement de la juridiction ;

Considérant que, pour la mise en œuvre des textes susmentionnés, une circulaire interministérielle du 17 décembre 1986 a défini le schéma d'organisation administrative et financière retenu pour l'administration des juridictions du premier degré transférée à l'Etat, ainsi que les modalités de gestion de leurs crédits de fonctionnement et d'investissement ; qu'elle précise la comptabilité à tenir par la juridiction, qui prend trois formes : une comptabilité des factures, une comptabilité des dépenses par imputations budgétaires et une comptabilité des engagements ; que les modalités de la tenue de la comptabilité des engagements ont été simplifiées par une circulaire du ministre de la Justice DAGE n° 89-1013 du 3 mai 1989 ; que désormais les montants imputés sur un engagement comptable sont regroupés en un document unique intitulé « comptabilité des commandes et des mandats sur engagement » et qu'un second document présente une situation cumulée de l'ensemble des engagements ;

Considérant que la circulaire du 17 décembre 1986 précitée rappelle que « conformément à la loi du 10 août 1922, l'engagement comptable d'une dépense doit précéder son engagement juridique et qu'il est donc interdit aux services de contracter un engagement juridique sans s'être assurés au préalable de l'existence d'une autorisation d'engagement qui garantit la mise en réserve des crédits nécessaires au règlement de la dépense » ;

Considérant qu'une circulaire CD-3909 du 8 août 1991 du ministre délégué au Budget a renoué les procédures d'engagement comptable des crédits ; qu'elle précise que toute dépense doit donner lieu à engagement spécifique, sauf les cas pour lesquels la faculté d'engagement provisionnel est ouverte ; qu'elle exclut expressément de la procédure des engagements provisionnels un certain nombre de cas, dont notamment les dépenses impayées de la gestion précédente qui doivent faire l'objet d'un engagement spécifique ; qu'elle a bien été diffusée au tribunal de grande instance de Marseille où elle est arrivée le 14 avril 1992 et qu'elle a été rappelée à l'attention du greffier en chef par le préfet des Bouches-du-Rhône le 1^{er} octobre 1993 et par les chefs de la cour d'appel d'Aix-en-Provence le 14 février 1994 ;

Considérant cependant que la comptabilité des engagements du tribunal de grande instance de Marseille tenue pendant les années 1992 à 1995 ne retrace pas les commandes et que seuls les mandats donnent lieu à une imputation sur l'engagement comptable des crédits ; qu'il s'ensuit que la comptabilité du tribunal ne permet pas de connaître le montant des crédits réellement disponibles pour l'engagement de la juridiction, mais seulement le montant des crédits qui restent disponibles pour le mandatement ;

Considérant que cette pratique, qui ne prend pas en compte les commandes dans la comptabilité des engagements, est contraire à l'obligation de tenir une comptabilité des dépenses engagées, telle qu'elle

résulte des textes susmentionnés et telle qu'elle a été explicitée par les instructions comptable, édictées par le ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, le ministre de la Justice et le ministre délégué au Budget conformément à l'article 10 du décret du 29 décembre 1962 précité ; qu'elle constitue une violation des règles d'exécution des dépenses de l'Etat et qu'elle tombe sous le coup des dispositions de l'article L. 313-4 du Code des juridictions financières ;

II. Sur l'engagement des dépenses au-delà des crédits ouverts :

Considérant qu'en l'absence de prise en compte des commandes dans la comptabilité des engagements du tribunal, des factures ont été reçues de fournisseurs à la suite de commandes alors que les crédits disponibles pour mandatement étaient insuffisants ; que ces factures ont alors été mises en attente à la juridiction jusqu'à ce que des délégations de crédits permettent de demander à l'ordonnateur secondaire, le préfet des Bouches-du-Rhône, l'émission des mandats correspondants ;

Considérant que cette situation est ancienne ; qu'ainsi, à la fin de l'exercice 1989, le montant des impayés s'élève déjà à 0,26 M€ (1,7 MF), selon les constatations mêmes des chefs du TGI et du greffier en chef alors en fonctions ; que cependant la mise en place d'un pilotage strict de la gestion du budget par un comité budgétaire institué par les chefs de la juridiction en 1988 avait permis de ramener ce montant à 0,11 M€ (0,7 MF) à l'issue de l'exécution du budget 1991, selon les comptes rendus de réunion de ce comité ; que les engagements pris par le tribunal en 1991, estimés sur la base des factures émises cette année-là par les fournisseurs, avaient été inférieurs de 0,06 M€ (0,4 MF) aux crédits ouverts ; qu'ainsi, lors de l'installation le 16 septembre 1991 du nouveau greffier en chef, M. Rihet, la situation budgétaire du tribunal était en voie d'assainissement ;

Considérant que ledit comité budgétaire a tenu sa dernière réunion le 19 septembre 1991 et que le contrôle des chefs du TGI ne s'est alors exercé qu'au vu des états comptables ; qu'un rapport, en apparence rassurant, d'une mission conduite par l'inspection des greffes sur la situation budgétaire du tribunal en mars et avril 1992 et sollicitée par M. Rihet à la suite de son entrée en fonctions sans qu'un procès-verbal de passation de service ait pu être dressé, avait conclu à un budget particulièrement bien tenu au niveau de la comptabilité ;

Considérant que, de 1992 à 1995, la situation budgétaire du tribunal s'est à nouveau détériorée ; qu'en effet, le montant des impayés à la fin de l'exercice 1995 s'élevait à 0,59 M€ (3,9 MF) ; que les dépenses engagées ont dépassé les crédits ouverts de 0,14 M€ (0,9 MF) en 1992, de 0,05 M€ (0,3 MF) en 1993, de 0,24 M€ (1,6 MF) en 1994 et de 0,03 M€ (0,2 MF) en 1995, sans qu'il soit possible de déterminer exactement les engagements en cause ;

Considérant cependant qu'en 1994, au regard de la répartition indicative des crédits faite entre les postes de dépenses par les chefs de la cour d'appel d'Aix-en-Provence une fois arrêté le montant des crédits alloués, les commandes passées par le tribunal de grande instance de Marseille pour ses fournitures courantes (0,55 M€ (13,6 MF)) ont dépassé de 0,2 M€ (1,3 MF)

le montant des crédits attribués pour ce poste (0,35 M€ (2,3 MF)) ; qu'elles ont même été supérieures de 0,17 M€ (1,1 MF) à la demande de crédits faite pour elles initialement par les chefs du TGI (0,38 M€ (2,5 MF)) ; que le montant des crédits ouverts arrêté pas la cour d'appel était pourtant en rapport avec l'activité du tribunal ; que les commandes de fournitures courantes relevaient du greffier en chef ;

Considérant qu'à la fin de l'exercice 1994 le montant des factures impayées s'élevait déjà à 0,56 M€ (3,7 MF), alors que les crédits ouverts pour 1995 (2,12 M€ (13,9 MF)) étaient pour plus de la moitié (1,14 M€ (7,5 MF)) affectés aux marchés publics et aux dépenses d'intérêt commun et gérés directement par les services de la préfecture ; que, dans ces conditions, plus de la moitié des crédits restant à la disposition du tribunal en 1995 (0,98 M€ (6,4 MF)) se trouvait hypothéquée par les impayés des années antérieures ; que la situation budgétaire était alors devenue critique, comme l'a reconnu M. Féraud, adjoint du greffier en chef, lors de son audition le 19 janvier 1996 par les chefs du TGI ;

Considérant que l'engagement de dépenses au-delà des crédits ouverts est contraire au principe du caractère limitatif des crédits édicté par l'article 11 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances applicable à l'époque ; qu'en effet les lois de finances des années 1988 à 1995 ne spécifiaient pas le chapitre 37-92 du budget du ministère de la Justice, où sont inscrits les crédits de fonctionnement des juridictions du premier degré, parmi ceux dotés de crédits évaluatifs ou provisionnels, et qu'ainsi les crédits délégués pour le fonctionnement du tribunal de grande instance de Marseille étaient limitatifs ; que cette pratique constitue également une transgression des limites fixées à l'engagement des dépenses par l'article 97 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique ; qu'elle est à ce double titre constitutive d'une violation des règles d'exécution des dépenses de l'Etat et tombe ainsi sous le coup des dispositions de l'article L. 313-4 du Code des juridictions financières ;

III. Sur le report irrégulier de dépenses d'un exercice sur l'autre :

Considérant que pour éviter leur rejet par l'ordonnateur pour insuffisance de crédits, des factures étaient laissées impayées en fin d'année en attente au tribunal ; qu'elles étaient présentées à l'ordonnateur secondaire pour imputation sur le ou les budgets suivants lorsque des crédits étaient disponibles ; que concomitamment les factures n'étaient pas prises en charge dans la comptabilité du tribunal le jour de leur arrivée, mais à la date de leur transmission à l'ordonnateur pour mandatement ; que cette pratique a conduit à une imputation irrégulière de dépenses engagées au cours d'un exercice sur les exercices suivants ; qu'il en est résulté également une tenue défectueuse de la comptabilité des factures et une mise à jour tardive de l'inventaire comptable des matériels ; qu'ainsi les matériels inscrits à l'inventaire entre le 16 février 1995 et le 22 février 1995, à la date de proposition de mandatement des dépenses correspondantes, visent des factures datées, les plus anciennes, de juin 1994 et, les plus récentes, de décembre 1994 ;

Considérant que le montant des dépenses engagées les années antérieures ainsi imputées sur le budget de chacun des exercices en période non prescrite a atteint 0,14 M€ (0,9 MF) en 1992, 0,27 M€ (1,8 MF) en 1993, 0,3 M€ (2 MF) en 1994, 0,53 M€ (3,5 MF) en 1995 et 0,59 M€ (3,9 MF) en 1996 ; que la moitié environ des quelque 800 factures imputées sur le budget 1995 concernait des engagements contractés au titre du budget de 1994, avec une date de prise en charge en 1995 ; que sur le budget 1996 ont été imputées 38 factures datées de 1994 pour un montant de 0,03 M€ (0,2 MF) et 547 factures datées de 1995 pour un montant de 0,56 M€ (3,7 MF) ;

Considérant que ces pratiques de report de charges d'un exercice sur l'autre sont contraires aux dispositions des articles 11 et 16 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances alors en vigueur et du décret n° 86-451 du 14 mars 1986 qui dispose que les engagements de dépenses s'imputent sur les crédits du budget de l'année en cours (art. 6) et qui précise dans quelles limites les réimputations sur l'exercice suivant sont possibles (art. 7 à 9) ;

Considérant que, de 1993 à 1995, aucun crédit n'a été affecté sur un engagement comptable annuel spécifique pour couvrir les impayés des années antérieures ; que cette pratique est contraire aux dispositions de la circulaire précitée CD-3909 du 8 août 1991 du ministre délégué au Budget et de sa circulaire d'application aux juridictions judiciaires signée par le ministre de la Justice le 24 mars 1992 ;

Considérant que la tenue systématiquement ajournée de la comptabilité des factures est contraire à la circulaire précitée du 17 décembre 1986, qui précise que cette comptabilité, assimilable au livre-journal de la comptabilité privée, est à tenir autant que possible au jour le jour ;

Considérant que les retards importants apportés au règlement des factures contreviennent aux dispositions des articles 178 et 357 du Code des marchés publics alors en vigueur, lesquelles prévoyaient l'intervention du mandatement dans un délai à compter de la réception de la facture fixé à quarante-cinq jours jusqu'en 1994, puis à trente-cinq jours ;

Considérant que les retards constatés dans la tenue des inventaires sont contraires aux dispositions de l'article 54 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement sur la comptabilité publique ; que la tenue défectueuse des inventaires est de surcroît une violation de l'article R. 812-2 du Code de l'organisation judiciaire ;

Considérant que le report de dépenses d'un exercice sur l'autre est une infraction aux règles d'exécution des dépenses de l'Etat ; qu'il n'est pas prouvé cependant que l'imputation irrégulière des dépenses correspondantes avait pour objet de dissimuler les dépassements de crédits ; que ce report a entraîné la commission d'autres violations à ces règles ; que ces violations sont sanctionnées par l'article L. 313-4 du Code des juridictions financières ;

IV. Sur les autres irrégularités :

Considérant que des achats sur factures ont été effectués au-delà du seuil de passation d'un marché public fixé à l'article 123 du Code des marchés publics alors en

vigueur et porté à 45 734,7 € (300 000 F) par le décret du 3 juillet 1990 ; qu'ainsi, de 1992 à 1995, en l'absence de suivi des commandes par fournisseurs, des factures ont été réglées en dépassement de ce seuil à la papeterie Mouret (76 690,5 € (503 057 F) en 1992, 63 349 € (415 542 F) en 1993, 92 793,6 € (608 686 F) en 1994 et 74 132,9 € (486 280 F) en 1995) ; qu'il en a été de même avec la société Sud Buro Reprographie de 1993 à 1995 (76 265,7 € (500 270 F) en 1993, 86 672,9 € (568 537 F) en 1994 et 81 155,2 € (532 343 F) en 1995) ; qu'il n'est pas prouvé que l'absence de passation de marchés a procuré à ces sociétés un avantage injustifié ;

Considérant que des dépenses ont été engagées par le greffier en chef du tribunal au-delà de ses compétences ; qu'en effet, des dépenses relatives aux travaux d'entretien immobilier lourd et d'équipement qui, aux termes de la circulaire précitée du 17 décembre 1986, ne relèvent pas de la compétence des juridictions du premier degré, ont été prises en charge par le TGI sur ses crédits de fonctionnement courant ; qu'il en avait été ainsi en 1989, 1990 et 1991 ; qu'il en a été de même en période non prescrite, mais pour des montants moindres, M. Rihet prenant en charge trois factures d'un montant total de 11 758,9 € (77 133 F) payées en 1994 et 1995 à la société Spie Trindel pour des travaux effectués notamment dans le self et la cafétéria et sur le système de sécurité ; que le règlement de telles dépenses relevait des crédits du chapitre 35-10, « services judiciaires, entretien des bâtiments », du budget du ministère de la Justice géré à la cour d'appel ;

Considérant que ces irrégularités sont constitutives de violations des règles d'exécution des dépenses de l'Etat et qu'elles tombent ainsi sous le coup des dispositions de l'article L. 313-4 du Code des juridictions financières ;

Sur les responsabilités :

Considérant que, aux termes des articles R. 812-1 et R. 812-2 du Code de l'organisation judiciaire, les chefs du tribunal de grande instance, à savoir son président et le procureur de la République, sont responsables de son fonctionnement et que le greffier en chef, qui participe à la préparation du budget, gère les crédits de fonctionnement de la juridiction sous leur contrôle ; que les chefs de juridiction ne peuvent se substituer au greffier en chef dans l'exercice de ses fonctions ;

Considérant que M. Rihet, greffier en chef, a été responsable de la gestion des crédits de fonctionnement du tribunal de grande instance de Marseille pendant la période postérieure au 5 septembre 1992 et jusqu'en 1996 inclus ;

Considérant que, aux termes de la circulaire interministérielle du 17 décembre 1986, la comptabilité de la juridiction est tenue par le greffier en chef ; que la mauvaise tenue de la comptabilité des engagements du tribunal est donc imputable à M. Rihet ; que, cependant, l'absence de comptabilisation des engagements juridiques était une pratique antérieure à son arrivée ; qu'elle avait été relevée par la mission précitée d'inspection des greffes qui a estimé toutefois que les crédits disponibles n'en demeuraient pas moins suivis scrupuleusement ; que sa responsabilité est donc atténuée ;

Considérant que la responsabilité des dépassements des autorisations d'engagement de 1992 à 1995, qui ont représenté un montant de 0,46 M€ (3 MF) pendant cette période, découle de la mauvaise tenue de la comptabilité des engagements ; qu'elle est entièrement imputable à M. Rihet en sa qualité de responsable de la gestion des crédits ;

Considérant que le report irrégulier des dépenses d'un exercice sur l'autre est imputable à M. Rihet, seul responsable des propositions de mandatement au préfet des Bouches-du-Rhône, ordonnateur des dépenses du tribunal ; que le fait que l'ordonnateur n'ait pas cherché jusqu'en 1996 à faire respecter l'obligation nouvelle faite par la circulaire précitée du 8 août 1991 de réserver des crédits de chaque exercice pour faire face aux impayés des gestions antérieures, et sans d'ailleurs que le trésorier-payeur général des Bouches-du-Rhône, chargé du contrôle financier, ait relevé cette carence, atténue la responsabilité de M. Rihet ;

Considérant que les défaillances constatées dans la tenue de la comptabilité des factures et de la comptabilité spéciale des matières sont imputables au greffier en chef, M. Rihet ; qu'elles étaient toutefois antérieures à son arrivée ;

Considérant que les achats sur factures pour des montants dépassant le seuil de passation d'un marché public sont imputables à M. Rihet ; que les charges indues supportées par la juridiction en raison de l'engagement de dépenses d'entretien lourd qui ne relevaient pas de la compétence reconnue au gestionnaire des crédits de fonctionnement lui sont également imputables ; que, cependant, le règlement de telles dépenses, d'un montant réduit pendant les fonctions de M. Rihet, a pu être encouragé par le magistrat de la cour d'appel délégué à l'équipement ;

Considérant qu'en quittant ses fonctions en 1998, M. Rihet avait réduit le montant des dépassements globaux de crédits des années antérieures au tribunal de grande instance (TGI) de Marseille ; qu'il y a lieu, enfin, de tenir compte de ses états de services ;

Sur le montant de l'amende :

Considérant qu'il sera fait une juste appréciation des circonstances de l'affaire en infligeant une amende de 1 000 € à M. Rihet ;

Sur la publication :

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

Arrête :

Article premier. – M. Rihet est condamné à une amende de 1 000 €.

Art. 2. – Le présent arrêt sera publié au *Journal officiel de la République française*.

Note

L'article 10 du RGCP (décret du 29 décembre 1962) prévoit que les ordres donnés par les ordonnateurs sont retracés dans des comptabilités tenues selon des règles générales définies par le ministre des Finances, et selon des règles particulières fixées par le ministre des

Finances et le ministre intéressé. C'est le décret n° 86-451 du 14 mars 1986, pris en application de l'article 16 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, qui a fixé les règles en matière de comptabilisation des recettes et des dépenses de l'Etat. L'article 98 du même RGCP prévoit en outre que les engagements sont retracés dans des comptabilités tenues par les ordonnateurs principaux et par les ordonnateurs secondaires dans la limite des délégations qui leur ont été consenties.

L'exigence d'une comptabilité d'engagement constitue bien plus qu'un principe du droit de la comptabilité publique : elle est l'expression d'une règle de bon sens permettant aux collectivités publiques de ne pas dépenser davantage que ce dont elles disposent, c'est-à-dire des crédits effectivement ouverts en lois de finances.

Ces règles sont d'application générale et concernent non seulement les administrations centrales mais également, comme en l'espèce, les services déconcentrés, en l'occurrence un tribunal de grande instance. Il n'est pas inutile de rappeler que, depuis la réforme entreprise par la loi du 30 novembre 1965, les juridictions de l'ordre judiciaire sont dotées d'un secrétariat-greffe à la tête duquel se trouve placé le greffier en chef. Outre son rôle judiciaire (assistance des magistrats, rédaction et conservation des actes, tenue des répertoires et registres), le greffier en chef gère, sous le contrôle des chefs de juridiction, les crédits de fonctionnement de la juridiction (art. R. 812-2-1° du Code de l'organisation judiciaire). On notera que l'article R. 812-1 du Code de l'organisation judiciaire prévoit que les chefs de juridiction exercent leur autorité et un contrôle hiérarchique sur le greffier en chef, sans toutefois pouvoir se substituer à lui dans l'exercice de ses fonctions.

En l'espèce, le greffier en chef du TGI de Marseille, reprenant une pratique bien antérieure à son arrivée, s'était abstenu de tenir une comptabilité d'engagement (v. déjà CDBF, 5 juin 1989, Velozzi et autres, Hôpital d'Orange, JO 1990, p. 978 ; Rec. CDBF, tome II.172), ce qui allait lui causer une série de désagréments « en chaîne ». Ne disposant pas du montant des crédits réellement disponibles pour l'engagement de la juridiction, des engagements de dépenses au-delà des crédits ouverts sont presque mécaniquement intervenus, entraînant de ce fait une deuxième série d'infractions pour violation du caractère limitatif des crédits. On sait en effet qu'en dehors de l'hypothèse visée à l'article L. 313-1 du Code des juridictions financières, l'infraction est constituée en cas d'engagement d'une dépense publique sans crédits disponibles (CDBF, 14 décembre 1984, Augier, JO du 10 juillet 1985, p. 7780 ; Rec. CDBF, tome I.236. CDBF, 15 décembre 1993, SIRPA, JO du 25 juin 1994, p. 9242 ; La Revue du Trésor 1995.679). Pour les mêmes raisons, le greffier en chef a procédé à des reports irréguliers de crédits d'un exercice à l'autre, entraînant de surcroît des retards de paiement contraires au Code des marchés publics.

L'amende de 1 000 € à laquelle est finalement condamné l'ancien greffier en chef du TGI de Marseille peut apparaître

comme une sanction relativement sévère frappant un agent ayant manifestement de bons états de service et ayant poursuivi une pratique, certes contestable, mais antérieure à son arrivée. Certes, comme on l'a rappelé ci-dessus, les chefs de juridiction ne peuvent se substituer au greffier en chef, notamment dans ses attributions budgétaires et comptables ; reste que l'arrêt n'indique pas si la question de leur inclusion dans le périmètre de l'action a été envisagée, notamment au titre d'un défaut de surveillance (CDBF, 4 avril 1973, Gentaz, Crédit municipal de Lyon, JO du 21 octobre 1973, p. 11348 ; Rec. CDBF, tome I.78) ou de négligence dans l'exercice des missions de contrôle (v. par exemple CDBF, 6 novembre 1992, Billon, Pillay, Hébras, CPAM de Seine-et-Marne, Rec. CE 644 ; La Revue du Trésor 1993.782).

**141
Arrêt du 13 juin 2003
SEM Sarcelles Chaleur,
Lamontagne, Mestre, Foret et Birota**

Au nom du peuple français,

La Cour de discipline budgétaire et financière,

Siégeant à la Cour des comptes, en audience publique, a rendu l'arrêt suivant :
La Cour,

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

Vu la communication en date du 29 décembre 1995, enregistrée au Parquet le 2 janvier 1996, par laquelle le commissaire du Gouvernement près la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a informé le procureur général près la Cour des comptes, Ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière, d'irrégularités constatées dans la gestion de la Société d'économie mixte (SEM) Sarcelles Chaleur ;

Vu le réquisitoire en date du 10 décembre 1996 par lequel le procureur général a saisi la Cour de discipline budgétaire et financière des faits susmentionnés, conformément aux articles L. 314-1 et L. 314-3 du code précité ;

Vu la décision du président de la Cour de discipline budgétaire et financière en date du 14 février 1997 désignant comme rapporteur Mme Michèle Coudurier, conseillère référendaire à la Cour des comptes ;

Vu les lettres recommandées en date des 1^{er} et 15 octobre 1999 par lesquelles le procureur général a informé Mme Marie-Aline Birota, secrétaire de la SEM Sarcelles Chaleur au moment des faits, MM. Jean-Claude Foret, directeur de la SEM Sarcelles Chaleur, Raymond Lamontagne, maire de Sarcelles et président de la SEM Sarcelles Chaleur et Jean-Claude Mestre, adjoint au maire de Sarcelles, délégué pour les affaires financières et administrateur de la SEM Sarcelles Chaleur au moment des faits, de l'ouverture d'une instruction dans les conditions prévues à l'article L. 314-4 du code précité, ensemble les accusés de réception de ces lettres ;

Vu la lettre du président de la Cour de discipline budgétaire et financière en date du 30 janvier 2001 transmettant au procureur

général le dossier de l'affaire après dépôt du rapport d'instruction, conformément à l'article L. 314-4 du code précité ;

Vu la lettre du procureur général au président de la Cour de discipline budgétaire et financière en date du 25 octobre 2001 l'informant de sa décision de poursuivre la procédure, en application de l'article L. 314-4 du code précité ;

Vu la lettre du président de la Cour de discipline budgétaire et financière en date du 12 novembre 2001 saisissant pour avis le ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et le ministre de l'Intérieur, en application de l'article L. 314-5 du code précité ;

Vu la décision du procureur général en date du 19 décembre 2002 renvoyant Mme Birota et MM. Foret, Lamontagne et Mestre devant la Cour de discipline budgétaire et financière, en application de l'article L. 314-6 du code précité ;

Vu la lettre du président de la Cour de discipline budgétaire et financière en date du 20 janvier 2003 transmettant le dossier au ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales pour avis de la commission administrative paritaire compétente, en application de l'article L. 314-8 du code précité ;

Vu les lettres recommandées en date du 17 février 2003 de la secrétaire générale de la Cour de discipline budgétaire et financière avisant Mme Birota et MM. Foret, Lamontagne et Mestre qu'ils pouvaient prendre connaissance du dossier suivant les modalités prévues par l'article L. 314-8 du code précité, ensemble les accusés de réception de ces lettres ;

Vu les lettres recommandées en date du 4 mars 2003 par lesquelles le procureur général a cité Mme Birota et MM. Foret, Lamontagne et Mestre à comparaître devant la Cour de discipline budgétaire et financière, ensemble les accusés de réception de ces lettres ;

Vu les mémoires en défense déposés et enregistrés au greffe de la Cour de discipline budgétaire et financière les 25 mars 2003 par M^e Goldnadel pour M. Lamontagne, 3 avril 2003 par M^e Angot-Coville pour M. Foret et 4 avril 2003 par M. Mestre ;

Vu l'ensemble des pièces qui figurent au dossier, notamment les procès-verbaux d'audition de Mme Birota et MM. Foret, Lamontagne et Mestre, les témoignages recueillis ainsi que le rapport d'instruction de Mme Coudurier ;

Entendu Mme Coudurier en son rapport ;

Entendu le procureur général en ses conclusions et réquisitions ;

Entendu en leurs plaidoiries M^e Goldnadel pour M. Lamontagne et M. Angot-Coville pour M. Foret et, en leurs explications et observations, Mme Birota, MM. Foret, Lamontagne et Mestre, les intéressés et leurs conseils ayant eu la parole en dernier ;

Sur la compétence de la Cour :

Considérant que les faits concernent la SEM Sarcelles Chaleur, dont le siège social est à Sarcelles (Val-d'Oise), constituée le 9 juin 1987 avec un capital social réparti pour l'essentiel entre la commune de Sarcelles (59,9 %) et la Compagnie immobilière de la région de Sarcelles (CIRS), filiale majoritaire de la Caisse des dépôts et consignations (28,33 %) ; que ce capital social est

majoritairement détenu par des organismes qui sont soumis au contrôle de la Cour des comptes ou de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France ;

Considérant que les quatre personnes renvoyées devant la Cour étaient, au moment des faits, administrateurs ou agents de la SEM Sarcelles Chaleur ; que M. Foret a été recruté comme directeur par contrat de travail en date du 1^{er} juillet 1987 ; que Mme Birota a été engagée comme secrétaire le 14 septembre 1987 ; qu'ils ont tous deux continué à travailler dans la société jusqu'à leur mise à pied conservatoire à compter du 21 avril 1995, puis leur licenciement intervenu respectivement le 30 septembre 1995 pour M. Foret et le 16 novembre 1995 pour Mme Birota ; que, s'agissant de MM. Lamontagne et Mestre, les fonctions qu'ils exerçaient à la SEM n'étaient pas l'accessoire obligé de leur fonction principale de maire ou d'adjoint au sens du dernier alinéa de l'article L. 312-1 du Code des juridictions financières ; que ces personnes sont, en conséquence, justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière au titre de l'article L. 312-1-I-c du code précité ;

Sur la procédure :

Sur l'absence d'avis des ministres :

Considérant que l'absence de réponse du ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et du ministre de l'Intérieur, dans le délai de deux mois qui leur avait été imparti par la demande d'avis formulée le 12 novembre 2001, ne fait pas obstacle à la poursuite de la procédure, en application de l'article L. 314-5 du code précité ;

Sur l'absence d'avis de la commission administrative paritaire :

Considérant que l'absence d'avis de la commission administrative paritaire compétente, dans le délai d'un mois qui lui avait été imparti par la demande formulée le 20 janvier 2003, ne fait pas obstacle à la poursuite de la procédure, en application du premier alinéa de l'article L. 314-8 du code précité ;

Sur l'existence d'une procédure pénale :

Considérant qu'une procédure pénale, ouverte devant le tribunal de grande instance (TGI) de Paris, a été conduite parallèlement à la procédure ouverte devant la Cour de discipline budgétaire et financière ; qu'elle trouve son origine dans une enquête effectuée en décembre 1994 sur l'obtention par des ressortissants haïtiens de faux passeports délivrés par la sous-préfecture de Montmorency (Val-d'Oise) ; qu'au cours de l'enquête, les bénéficiaires de faux passeports ont déclaré avoir reçu de faux documents et des fonds de la part de Mme Birota ; que celle-ci a reconnu détourner des fonds de la SEM Sarcelles Chaleur, où elle était employée comme secrétaire, à l'aide de chèques falsifiés ; que des investigations ont été alors diligentées au sein de la société et de nombreux documents saisis par la police judiciaire et par l'expert judiciaire nommé par le juge d'instruction, dont le rapport a été communiqué dans le cadre de l'instruction devant la Cour ;

Considérant que la procédure pénale a donné lieu à un jugement de la 12^e Chambre du TGI de Paris en date du 21 novembre 2002 ; que ce jugement a fait l'objet d'un appel de certaines des

personnes condamnées, dont M. Foret, et d'un appel incident du procureur de la République ; que Mme Birota, également condamnée, n'a toutefois pas fait appel de ce jugement dont les dispositions qui la concernent peuvent donc être considérées comme définitives ; que M. Lamontagne a été déclaré non coupable et relaxé des fins de la poursuite pour les faits qualifiés de « complicité de prise illégale d'intérêts par chargé de mission de service public dans une affaire dont il assure le paiement ou la liquidation » ;

Considérant, qu'aux termes de l'article L. 314-18 du Code des juridictions financières, les poursuites devant la Cour de discipline budgétaire et financière ne font pas obstacle à l'action pénale ;

Considérant que, dans son mémoire pour la défense de M. Lamontagne, M^e Goldnadel soutient que les faits pour lesquels son client est renvoyé devant la Cour de discipline budgétaire et financière sont exactement les mêmes que ceux pour lesquels il a été définitivement relaxé par la 12^e Chambre du TGI de Paris ;

Considérant que M. Lamontagne a été relaxé par la 12^e Chambre du TGI de Paris pour des infractions qui sont distinctes de celles pour lesquelles il est poursuivi devant la Cour de discipline budgétaire et financière ; que, dès lors, le moyen ne peut être retenu ;

Sur la prescription :

Considérant que l'ensemble des faits pour lesquels les intéressés sont renvoyés devant la Cour se sont produits ou poursuivis postérieurement au 2 janvier 1991 ; qu'ils ne sont donc pas couverts par la prescription édictée par l'article L. 314-2 du code précité ;

Sur les faits et les infractions :

Considérant que les faits visés concernent le détournement de fonds au détriment de la SEM Sarcelles Chaleur et de l'Etat, la prise en charge indue par la SEM de divers frais professionnels et le cumul irrégulier de rémunérations ;

Sur le détournement de fonds au détriment de la SEM Sarcelles Chaleur et de l'Etat :

Considérant que le grand ensemble de Lochères, situé sur le territoire de la commune de Sarcelles, est raccordé à un système de production et de distribution de chauffage et d'eau chaude sanitaire ; que des contrats conclus en 1963 et 1969 avaient confié l'exploitation et l'entretien de ce système à la société « Industrielle d'exploitation et de chauffage » (IDEX) ; que, depuis 1979, la production de la chaleur distribuée aux logements du grand ensemble de Lochères est en partie assurée par l'usine d'incinération des ordures ménagères de Sarcelles ; que le Syndicat intercommunal pour la gestion de l'usine d'incinération de déchets urbains de la région de Sarcelles (SIGIDURS), propriétaire de l'usine, en a confié l'exploitation à la société en nom collectif « Sarcelloise de récupération d'énergie », dite SAREN, dont les associés sont la société en commandite simple IDEX et Compagnie et la société anonyme ESYSMONTENAY ;

Considérant qu'aux termes de l'article 2 de ses statuts, la SEM Sarcelles Chaleur « a pour objet l'étude, la réalisation et l'exploitation de toutes installations nécessaires à la production et au captage d'énergie, à la

production, au transfert et à la distribution d'énergie calorifique et à toute action pouvant concourir à la satisfaction des personnes physiques ou morales de la région de Sarcelles, et plus particulièrement du grand ensemble de Lochères » ;

Considérant que, par convention conclue le 16 février 1988, la SEM Sarcelles Chaleur a confié au groupement d'exploitants constitué par les sociétés IDEX et IDEX et Compagnie, dont IDEX et Compagnie est le mandataire, l'exploitation du service de distribution publique de chaleur qui lui a été concédée par la commune de Sarcelles et qu'elle a mis à sa disposition les ouvrages publics correspondants, qui lui ont été prêtés par les copropriétaires du grand ensemble de Lochères ; qu'à la suite de l'obligation faite au groupement d'exploitants d'utiliser en priorité comme source énergétique la vapeur produite par l'usine d'incinération de Sarcelles, un contrat de vente de chaleur a été conclu le 10 juin 1988 entre l'exploitant de l'usine, la société SAREN, la SEM Sarcelles Chaleur et la société IDEX et Compagnie ;

Considérant que, dans le cadre de la modernisation de l'usine d'incinération de Sarcelles, le SIGIDURS a passé, entre 1990 et 1992, quatre marchés de travaux publics d'un montant total hors taxes de 15,7 M€ (103 MF) pour la réalisation d'équipements de traitement de fumées, le changement de la grille du four n° 2 puis de celle du four n° 1 et l'installation d'un groupe turboalternateur ; que le SIGIDURS a délégué la maîtrise d'ouvrage de chaque marché à la SEM Sarcelles Chaleur ; qu'aux termes des conventions de mandat conclues les 8 janvier 1990, 30 septembre 1991 et 25 janvier 1993, la mission de la SEM Sarcelles Chaleur consistait notamment à préparer le dossier technique, s'occuper des formalités administratives et assurer le suivi des travaux jusqu'à la réception de l'ouvrage ;

Considérant que les quatre délégations de maîtrise d'ouvrage susvisées avaient été en partie motivées par l'avantage escompté d'une récupération plus rapide de la TVA sur les investissements effectués ; que la SEM Sarcelles Chaleur, entreprise commerciale, récupérerait ladite TVA auprès de l'administration fiscale pour la reverser au SIGIDURS, ainsi dispensé de faire une demande d'attribution au Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) ;

Considérant que la SEM Sarcelles Chaleur a par conséquent déduit de ses déclarations de TVA collectée de 1990 à 1994 la TVA afférente aux investissements réalisés à l'usine d'incinération par le SIGIDURS, puis demandé le remboursement des crédits de TVA ainsi dégagés pour un montant estimé par l'expert judiciaire à 3,5 M€ (23 MF) ; qu'un montant de 3,1 M€ (20,5 MF) lui a été effectivement remboursé par le Trésor Public, les demandes de remboursement au titre des troisième et quatrième trimestres de 1994 n'ayant pas été honorées à la suite de l'ouverture de l'information judiciaire ;

Considérant que la TVA déduite par la SEM Sarcelles Chaleur au titre des investissements réalisés à l'usine par le SIGIDURS était supérieure au montant figurant dans sa comptabilité, celui-ci étant lui-même majoré par rapport au montant de la TVA effectivement payée sur les

investissements réalisés ; qu'il est établi que Mme Birota a passé de fausses écritures comptables en comptabilisant soit des factures fictives, soit des factures déjà comptabilisées au cours d'un exercice antérieur et en comptabilisant même à cinq reprises la même facture ; qu'elle a eu recours à d'autres faux mis en évidence par l'expertise judiciaire ; que, dans le but de dégager de la trésorerie, elle n'a pas rétrocedé en temps voulu au SIGIDURS la TVA qui lui revenait ;

Considérant que ces malversations ont permis à Mme Birota de détourner, entre 1993 et 1995, une somme totale de 557 141 € (3 654 605 F) en émettant 28 chèques sur les comptes bancaires de la SEM Sarcelles Chaleur au Trésor Public (17 chèques) ou au Crédit Lyonnais (11 chèques) ; que Mme Birota signait les chèques en utilisant le tampon-signature de M. Foret ou en contrefaisant la signature de ce dernier, et qu'elle portait sur la souche des chèques le nom des fournisseurs habituels de la SEM Sarcelles Chaleur ;

Considérant que ces détournements de fonds ont été facilités par la mauvaise tenue de la comptabilité de la SEM ; qu'en effet, celle-ci ne comportait pas de comptabilité distincte retraçant les opérations relatives à l'activité propre de la société et celles réalisées pour le compte du syndicat SIGIDURS, comme lui en faisait pourtant obligation l'article 15 des quatre conventions de maîtrise d'ouvrage ; que d'autres obligations contractuelles relatives à ces opérations n'ont pas été respectées non plus, telles que la production de comptes rendus financiers annuels, la reddition d'un compte récapitulatif annuel par opération et l'établissement d'un état récapitulatif de toutes les dépenses à l'achèvement de chaque opération ; que la SEM Sarcelles Chaleur a produit un certain nombre de documents qui sont annexés au rapport d'expertise mais qu'ils ne peuvent être assimilés, contrairement à ce que soutient en défense M. Lamontagne, aux comptes rendus financiers annuels tels que les définit l'article 15 susmentionné ; qu'ils ne peuvent pas non plus constituer les redditions de comptes prescrites par le même article ;

Considérant que si le mandataire, la SEM Sarcelles Chaleur, n'a pas respecté ses obligations, le SIGIDURS, en tant que mandant, ne l'a pas contrainte à le faire ; que son contrôle comptable et financier sur l'exécution des conventions de maîtrise d'ouvrage a été défaillant ;

Considérant que ces faits constituent des violations des règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat et de la SEM Sarcelles Chaleur et sont constitutifs de l'infraction sanctionnée par l'article L. 313-4 du Code des juridictions financières ; qu'ils sont également constitutifs de l'octroi d'un avantage injustifié à autrui ayant entraîné un préjudice pour la société au sens de l'article L. 313-6 du code ;

Sur la prise en charge induite par la SEM Sarcelles Chaleur de divers frais professionnels :

Considérant que le contrat de travail de M. Foret, conclu le 1^{er} juillet 1987, prévoyait qu'il serait employé par la SEM pour une durée représentant les trois cinquièmes de la durée hebdomadaire légale, de 39 heures à l'époque, et

l'autorisait à exercer parallèlement une autre activité salariée ou libérale ; qu'un avenant du 9 janvier 1990 a porté la durée du travail de M. Foret aux quatre cinquièmes d'une durée de 39 heures par semaine pour faire face au surcroît de travail résultant de la mission de maîtrise d'ouvrage déléguée à la SEM Sarcelles Chaleur par le SIGIDURS ; que cet avenant n'a pas remis en cause la clause permettant à M. Foret d'exercer parallèlement une autre activité salariée ou libérale ;

Considérant que M. Foret a continué, d'abord en son nom personnel, puis sous l'appellation commerciale CE & E (« Consultant en Energie et Environnement », puis « Conseil en Energie et Environnement »), à effectuer plusieurs missions comme consultant ; qu'il a rempli notamment les fonctions de chargé de mission dans la zone Caraïbes auprès de la société IDEX, qui était candidate pour la conception, la construction et l'exploitation d'une usine de traitement et de valorisation des ordures ménagères à Fort-de-France en Martinique ; qu'aucun contrat écrit ne liait cependant M. Foret à la société IDEX ;

Considérant qu'en tant que chargé de mission de la société IDEX, M. Foret a été conduit à se déplacer à plusieurs reprises aux Antilles en compagnie de Mme Birota, qui favorisait ses contacts sur place ; que cinq déplacements attestés par des pièces figurant au dossier et pouvant se rattacher à la mission confiée à M. Foret par la société IDEX pour répondre à l'appel d'offres de la commune de Fort-de-France ont été effectués en 1991 et 1992, quatre par Mme Birota et M. Foret et un par Mme Birota seule ;

Considérant que quatre autres déplacements, dont trois entre Paris et Fort-de-France et un entre Fort-de-France et Pointe-à-Pitre, ont été effectués par Mme Birota en 1991 et 1993, accompagnée d'un ou de deux membres de sa famille ; qu'un autre déplacement entre Paris et Ténériffe a été effectué en octobre 1993 par M. Foret accompagné de quatre membres de sa famille ;

Considérant qu'une partie des frais de transport entraînés par ces déplacements a été supportée par la SEM Sarcelles Chaleur pour un montant total de 5 518,35 € (36 198 F) ; que sur cette somme, établie à partir des pièces et des recoupements effectués auprès des agences de voyages, un montant de 1 609,86 € (10 560 F) se rapporte au déplacement entre Paris et Ténériffe effectué par M. Foret et sa famille, alors que le solde, soit 3 908,49 € (25 638 F), concerne les déplacements effectués par Mme Birota et sa famille ;

Considérant que Mme Birota n'a pas contesté avoir fait supporter à la SEM Sarcelles Chaleur les déplacements la concernant ; que M. Foret a toujours soutenu qu'il avait remboursé la SEM mais qu'il n'a pas pu en apporter la preuve ; que la production, à l'appui de son mémoire en défense, de la copie d'un chèque, en date du 7 juillet 1993 pour un montant de 1 486,38 € (9 750 F), soit un montant différent du coût du déplacement de Paris à Ténériffe (1 609,86 € ou 10 560 F), n'est pas de nature à entraîner sa relaxe sur ce point ;

Considérant que l'activité libérale de M. Foret ne s'est pas limitée à la mission aux Antilles ; que d'autres missions effectuées pour le compte de la société IDEX et

d'autres sociétés lui ont permis de percevoir des honoraires pour un montant total de 154 529,49 € (1 013 647 F) en 1992, 238 819,92 € (1 566 556 F) en 1993 et 254 228,10 € (1 667 627 F) en 1994 ; que Mme Birota a déclaré, lors de son audition du 17 novembre 1999, que « la gestion de l'activité personnelle de M. Foret occupait l'essentiel de mon temps » ; que si M. Foret a seulement admis la participation de Mme Birota au dossier de la commune de Fort-de-France en Martinique, il n'a fait appel à aucune autre personne pour le seconder dans son activité libérale ; qu'il existe dès lors une forte présomption que Mme Birota, employée à temps complet par la SEM, ait en fait consacré une partie de son temps à l'activité libérale de M. Foret ;

Considérant que ces faits constituent une violation des règles relatives à l'exécution des dépenses et à la gestion des biens de la SEM Sarcelles Chaleur et sont en conséquence constitutifs de l'infraction sanctionnée par l'article L. 313-4 du Code des juridictions financières ; qu'ils sont également constitutifs de l'octroi d'un avantage injustifié à autrui ayant entraîné un préjudice pour la société au sens de l'article L. 313-6 du code ;

Sur le cumul irrégulier de rémunérations :

Considérant que la SEM Sarcelles Chaleur s'est vu confier par le SIGIDURS, aux termes d'un contrat conclu le 20 juin 1988 et prenant effet au 1^{er} mai 1988, pour une durée d'un an renouvelable par tacite reconduction, le suivi technique de l'usine d'incinération de Sarcelles ; que la SEM Sarcelles Chaleur a subdélégué cette mission de suivi technique à M. Foret, dans le cadre de l'activité libérale de ce dernier, par convention en date du 1^{er} mai 1988 ; que la rémunération annuelle de M. Foret a été identique à celle versée par le SIGIDURS à la SEM, déduction faite de la part de rémunération du secrétariat de la SEM, soit 3 131,30 € hors taxes (20 540 F) ; que les honoraires versés à M. Foret se sont élevés au montant cumulé hors taxes de 237 107,77 € (1 555 325,01 F) pour les exercices 1991 à 1994 ;

Considérant que la mission de suivi technique de l'usine d'incinération de Sarcelles comportait notamment le suivi de la comptabilité des quantités et celui des prestations fournies par la société SAREN, l'optimisation de la couverture énergétique sur le réseau de Sarcelles-Lochères et une contribution à la mise en place et au suivi des investissements ; que cette mission entrait dans l'objet social de la SEM Sarcelles Chaleur défini par ses statuts ; qu'elle aurait donc pu être assurée par M. Foret en sa qualité de directeur de la SEM, sa durée de travail étant augmentée pour faire face au surcroît de travail ;

Considérant qu'il ne résulte pas de l'instruction que M. Foret ait bien effectué la mission de suivi technique de l'usine d'incinération de Sarcelles dans le cadre de son activité libérale ; qu'à compter de janvier 1990, M. Foret devait consacrer quatre jours par semaine à la SEM Sarcelles Chaleur et qu'il a perçu pour cela une rémunération cumulée de 213 750,14 € (1 402 109 F) pour les années 1991 à 1994 ; qu'il ne lui restait donc que deux jours ouvrables pour son activité libérale ; que ce temps disponible,

même augmenté des congés hebdomadaires et annuels, paraît insuffisant eu égard au volume des affaires rattachées à son activité libérale et à l'absence de personnel pour le seconder ; qu'il en résulte que la mission de suivi technique de l'usine d'incinération de Sarcelles n'a pu être effectuée par l'intéressé que dans le cadre de son activité salariée ; qu'ainsi M. Foret, par l'effet d'un contrat de prestataire libéral, a bénéficié d'honoraires faisant double emploi avec le salaire qu'il percevait par ailleurs de sorte qu'il a, en fait, été rémunéré deux fois pour le même travail ;

Considérant que cette double rémunération a constitué un préjudice pour la SEM qui, en rétrocedant à M. Foret la quasi-totalité des honoraires perçus du SIGIDURS, s'est privée de ressources substantielles ;

Considérant que M. Lamontagne, dans son mémoire en défense, soutient que tant le comité syndical du SIGIDURS que le conseil d'administration de la SEM étaient parfaitement au courant de la subdélégation consentie par la SEM à M. Foret, mais que la preuve n'a pas été apportée que l'information des deux organes délibérants avait bien été faite au préalable et dans les formes régulières ; que la délibération du comité syndical du SIGIDURS en date du 29 avril 1988 indique seulement que « le Conseil, après en avoir délibéré, approuve le contrat de suivi technique (de l'usine d'incinération par la SEM Sarcelles Chaleur) et mandate le vice-président pour le signer » et que « le contrat prenant effet le 1^{er} mai 1988, les prestations assurées antérieurement feront l'objet d'une facturation à part » ; que M. Lamontagne a produit au cours de l'instruction des attestations émanant de trois membres du comité syndical du SIGIDURS mais que les intéressés ne les ont pas confirmées lors de leurs témoignages ;

Considérant d'ailleurs que la convention de suivi technique de l'usine d'incinération, conclue entre la SEM Sarcelles Chaleur et M. Foret le 1^{er} mai 1988, aurait dû être soumise à l'autorisation préalable du conseil d'administration de la société, et communiquée au commissaire aux comptes afin qu'il présentât un rapport spécial à l'assemblée générale conformément aux dispositions des articles 101 et 103 de la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales alors en vigueur ; que le procès-verbal de la délibération du conseil d'administration de la SEM du 8 avril 1988 ne fait aucune mention du projet de cette convention ; que celle-ci n'a jamais été mentionnée non plus dans les rapports spéciaux établis par le commissaire aux comptes ; que le procès-verbal de l'assemblée générale ordinaire en date du 20 juin 1990 indique que le commissaire aux comptes a eu connaissance de la convention en question, mais qu'il n'est pas établi que cette information a bien eu lieu dès la signature de ladite convention par un avis officiel du président du conseil d'administration de la SEM Sarcelles Chaleur, ainsi que le prescrit l'article 103 de la loi précitée ;

Considérant que ces faits constituent une violation des règles relatives à l'exécution des dépenses et à la gestion des biens de la SEM Sarcelles Chaleur et sont en conséquence constitutifs de l'infraction sanctionnée par l'article L. 313-4 du Code des juridictions financières ; qu'ils sont également constitutifs de l'octroi d'un avantage

injustifié à autrui ayant entraîné un préjudice pour la société au sens de l'article L. 313-6 du code ;

Sur les responsabilités :

Sur la responsabilité de M. Lamontagne :

Considérant, en premier lieu, que M. Lamontagne, à l'époque maire de Sarcelles, a été désigné comme administrateur de la SEM Sarcelles Chaleur par délibération du Conseil municipal en date du 30 avril 1987 ; qu'il a été ensuite nommé président de la SEM Sarcelles Chaleur lors de la première réunion du conseil d'administration de la SEM le 9 juin 1987 et qu'il l'est demeuré jusqu'au 10 juillet 1995 ; que, durant cette période, il a été également président du SIGIDURS ;

Considérant qu'aux termes de l'article 22 des statuts de la SEM Sarcelles Chaleur, « le président du conseil d'administration assume, sous sa responsabilité la direction générale de la société » et que « sur sa demande, le conseil peut nommer un directeur général soit parmi les administrateurs, soit en dehors d'eux et qui assiste le président » ; que lors de sa première réunion, le 9 juin 1987, le conseil d'administration a nommé « pour assister le président dans ses fonctions, à titre de directeur, M. Jean-Claude Foret » ; que M. Lamontagne a accordé une large délégation de pouvoir à M. Foret, sans que cette délégation ait fait l'objet d'un document formel ; que, selon les déclarations de M. Lamontagne, les pouvoirs délégués comportaient notamment celui de percevoir toutes sommes dues à la société et de payer celles qu'elle devait sans limitation de montant ainsi que de déterminer les placements financiers ;

Considérant que cette ample délégation de pouvoir n'a pas été assortie de la mise en place d'un système de contrôle adéquat comprenant notamment la double signature pour les paiements par chèque au-delà d'un seuil donné ; que des règles précises n'ont pas été prévues afin d'éviter une confusion entre les activités de M. Foret comme directeur de la SEM et celles résultant de son activité libérale ; qu'enfin aucun contrôle n'a été effectué sur le respect des obligations qui incombaient à la SEM dans le cadre des délégations de maîtrise d'ouvrage que le SIGIDURS lui consentait ;

Considérant, dans ces conditions, qu'un défaut de surveillance peut être reproché à M. Lamontagne ; que peut être retenue à son encontre la circonstance aggravante qu'il cumulait les fonctions de président de la SEM Sarcelles Chaleur et de président du SIGIDURS et qu'il a été ainsi doublement défaillant dans ses obligations de contrôle et de surveillance ; que l'importance des sommes détournées, soit plus de 0,55 M€ (3,7 MF), et le caractère répété des détournements de 1992 à 1995 constituent aussi des circonstances aggravantes ;

Considérant que M. Lamontagne peut bénéficier toutefois de circonstances atténuantes tenant au fait qu'il a pris soin de recourir à des administrateurs délégués pour assurer auprès de la SEM un suivi technique et un suivi financier ; qu'en plus des délégations de signature auxquelles il a procédé, il a demandé au conseil d'administration de transférer aux deux intéressés son droit au remboursement de ses frais de représentation et de déplacement, proposition approuvée par délibération en date

du 19 février 1988 ; que M. Lamontagne peut bénéficier aussi de circonstances atténuantes tenant au fait que les garanties que le conseil d'administration de la société était en droit d'attendre de l'intervention de professionnels rémunérés, experts comptables et commissaires aux comptes, n'ont pas fonctionné correctement ;

Considérant, en second lieu, que M. Lamontagne a été le signataire du contrat de travail initial de M. Foret et de l'avenant, conclus respectivement les 1^{er} juillet 1987 et 9 janvier 1990 ; qu'il a été également le signataire, en tant que président de la SEM Sarcelles Chaleur, du contrat conclu le 20 juin 1988 en vue de déléguer la mission de suivi technique de l'usine d'incinération de Sarcelles à la SEM, comme du contrat sous-déléguant cette mission à M. Foret ; que c'est ainsi en connaissance de cause, sans avoir au préalable sollicité l'autorisation du conseil d'administration de la SEM, que M. Lamontagne a sous-délégué à M. Foret, agissant à titre libéral, une mission confiée à la SEM par le SIGIDURS ; qu'en reversant à l'intéressé, en application de ce contrat, la quasi-totalité des honoraires perçus du syndicat, déduction faite des frais de secrétariat, il a privé, sans justification, la SEM de toute marge bénéficiaire sur cette opération contrairement aux intérêts de la société qu'il présidait ;

Sur la responsabilité de M. Mestre :

Considérant que M. Mestre, administrateur de la SEM spécialement délégué aux affaires financières, avait en cette qualité la responsabilité d'effectuer un contrôle effectif sur les aspects budgétaires, financiers et comptables de la gestion de la société ; qu'il a été indemnisé pour ce faire et qu'il possédait de surcroît la compétence requise pour remplir cette fonction en raison de son expérience d'adjoint aux finances de la commune de Sarcelles ;

Considérant, en premier lieu, que M. Mestre, comme il l'a reconnu au cours de l'instruction, n'a pas exercé véritablement les contrôles qui lui incombait, qu'il s'agisse des opérations budgétaires et d'investissement ou de la comptabilité de la SEM ; qu'il s'est de même désintéressé de l'exécution des conventions successives de délégation de maîtrise d'ouvrage conclues avec le SIGIDURS ; qu'il s'est ainsi rendu coupable d'un défaut de surveillance sur l'ensemble du domaine qui relevait de sa compétence d'administrateur délégué ;

Considérant que son expérience d'adjoint aux finances de la commune de Sarcelles comme, dans un sens différent, celle d'ancien président d'une association, créée par la commune, dans laquelle des détournements de fonds avaient eu lieu, et le fait qu'il a perçu une indemnité annuelle de l'ordre de 1 829 € (12 000 F) pendant plusieurs années pour s'acquitter de sa fonction de délégué aux affaires financières au sein du conseil d'administration de la SEM constituent des circonstances aggravantes à l'encontre de M. Mestre ; qu'il doit également être tenu compte des circonstances aggravantes, tenant à l'importance des détournements, déjà évoquées s'agissant de M. Lamontagne ;

Considérant que M. Mestre peut bénéficier en revanche, comme M. Lamontagne, de circonstances atténuantes tenant aux dysfonctionnements constatés dans

l'exécution de leurs missions par les experts-comptables et les commissaires aux comptes ;

Considérant, en second lieu, que M. Mestre a engagé sa responsabilité d'administrateur délégué aux affaires financières à raison d'un défaut de surveillance sur l'exécution des conventions de délégation et de sous-délégation du suivi technique de l'usine d'incinération de Sarcelles et sur l'avantage qui en résultait au bénéfice de M. Foret et au détriment de la SEM ; qu'il doit cependant bénéficier sur ce point des mêmes circonstances atténuantes que M. Lamontagne ;

Sur la responsabilité de M. Foret :

Considérant que si M. Foret avait le titre de directeur de la SEM Sarcelles Chaleur, ses fonctions s'apparentaient à celles d'un directeur général ; qu'aux termes de son contrat de travail, il était responsable de la gestion courante de la société ;

Considérant que si l'instruction judiciaire n'a pas établi qu'il a lui-même signé les chèques qui ont été à l'origine de la prise en charge induite par la SEM de divers frais professionnels ou privés, il aurait dû veiller à séparer clairement les dépenses liées à ses fonctions salariées à la SEM de celles relatives à son activité libérale ou à sa vie privée, que la société n'avait pas à régler ; qu'en particulier il n'a pas ignoré l'existence du chèque ayant servi à régler notamment le déplacement de sa famille entre Paris et Ténériffe puisqu'il prétend, sans en apporter la preuve, que cette dépense a été remboursée par ses soins à la société ; que si, s'agissant des détournements de fonds, il n'est pas prouvé qu'il était au courant des malversations de sa secrétaire dont il ne peut en conséquence être considéré comme le complice, il en a néanmoins facilité l'exécution par sa négligence et son manque de surveillance sur sa subordonnée ; qu'il a négligé de détruire un tampon reproduisant sa signature utilisé dans ses fonctions précédentes et qu'il avait apporté à son bureau ; qu'il n'a exercé aucune surveillance sur l'utilisation des comptes bancaires de la société ; qu'il a négligé de satisfaire aux obligations contractuelles de la société SEM Sarcelles Chaleur en matière d'états et de comptes rendus financiers sur l'exécution des conventions conclues avec le SIGIDURS ;

Considérant que constitue une circonstance aggravante à la charge de M. Foret l'enrichissement personnel qu'il a tiré du règlement par la SEM de son déplacement familial privé à Ténériffe, pour lequel le remboursement qu'il prétend avoir effectué n'est pas établi ; qu'il en est de même de la confusion entre ses intérêts personnels et professionnels propres et ceux de la SEM Sarcelles Chaleur dont il était le directeur, en raison de son activité libérale ; que d'autres circonstances aggravantes, déjà évoquées dans les cas de MM. Lamontagne et Mestre, tiennent à l'importance des détournements ;

Considérant que M. Foret peut cependant bénéficier de circonstances atténuantes tenant au fait que la poursuite de son activité libérale était expressément mentionnée dans son contrat de travail et qu'il a mis au service de la SEM Sarcelles Chaleur et du SIGIDURS une réelle compétence professionnelle qui a permis un bon fonctionnement de l'usine d'incinération et une baisse du prix du chauffage urbain ;

Sur la responsabilité de Mme Birota :

Considérant que Mme Birota a été secrétaire de la SEM Sarcelles Chaleur du 14 septembre 1987, date de son engagement, au 16 novembre 1995, date de son licenciement ; que sa fonction a évolué du statut de secrétaire à temps partiel à celui d'assistante de direction à temps complet ; qu'elle comprenait notamment la charge du secrétariat des conseils d'administration et des assemblées générales de la SEM Sarcelles Chaleur, comme des comités syndicaux du SIGIDURS, l'établissement de la paie, la facturation pour les redevances du réseau de distribution calorifique, le règlement des factures des fournisseurs, l'établissement des déclarations mensuelles et des demandes de remboursement trimestrielles de TVA, la tenue de la comptabilité de la société et la gestion de la trésorerie disponible sur les deux comptes bancaires ;

Considérant que Mme Birota porte la responsabilité principale de la prise en charge induite par la SEM Sarcelles Chaleur de divers frais liés à des déplacements effectués dans le cadre de l'activité libérale de M. Foret ou à des déplacements privés ; qu'elle a, en effet, préparé les règlements des factures présentées par l'agence de voyage ou des billets fournis par cette agence ; qu'elle ne pouvait ignorer le caractère indu d'une partie de ces règlements qui concernaient des déplacements aux Antilles effectués dans le cadre de l'activité libérale de M. Foret à laquelle elle a elle-même participé ou des déplacements d'ordre privé pour elle-même et sa famille ou celle de M. Foret ; qu'elle a, pour ce faire, notamment utilisé le tampon reproduisant la signature de M. Foret ou, dans certains cas, falsifié les écritures comptables de la SEM en imputant cette dépense au compte du SIGIDURS au titre des dépenses relatives à une usine d'incinération ;

Considérant que Mme Birota porte la responsabilité principale des détournements de fonds effectués au préjudice de la SEM et du Trésor Public pour un montant total de 557 141 € (3 654 605 F) ; que l'intéressée a reconnu au cours de l'instruction judiciaire avoir non seulement imité la signature de M. Foret ou utilisé le tampon reproduisant sur les chèques détournés, mais aussi établi de fausses déclarations fiscales au titre de la TVA et falsifié les écritures comptables de la SEM ; qu'il doit également être tenu compte des circonstances aggravantes tenant à l'importance des détournements déjà évoquées dans les cas de MM. Lamontagne, Mestre et Foret ; que par jugement en date du 12 novembre 2002 de la 12^e Chambre du TGI de Paris, devenu définitif à son égard, elle a été déclarée coupable des faits qualifiés de contrefaçon ou falsification de chèque, usage de chèque contrefait ou falsifié, abus de confiance, faux et usage de faux en écriture privée, de commerce ou de banque et condamnée à une peine de trois ans d'emprisonnement avec sursis et mise à l'épreuve ;

Sur le montant des amendes :

Considérant qu'il sera fait une juste appréciation des circonstances de l'affaire en infligeant une amende de mille euros à MM. Lamontagne et Mestre, une amende de dix mille euros à M. Foret et une amende de sept mille euros à Mme Birota, compte tenu pour cette dernière des sanctions pénales dont elle a fait l'objet ;

chronique financière

Sur la publication :

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

Arrête :

Article premier. – M. Lamontagne est condamné à une amende de mille euros (1 000 €).

Art. 2. – M. Mestre est condamné à une amende de mille euros (1 000 €).

Art. 3. – M. Foret est condamné à une amende de dix mille euros (10 000 €).

Art. 4. – Mme Birota est condamnée à une amende de sept mille euros (7 000 €).

Art. 5. – Le présent arrêt sera publié au *Journal officiel de la République française*.

Note

Compétence. – La création des chambres régionales des comptes et la dévolution à ces chambres de compétences antérieurement attribuées à la Cour des comptes n'ont pas eu pour effet de soustraire à la juridiction de la CDBF les représentants, administrateurs et agents des organismes qui, avant la loi du 2 mars 1982, relevaient du contrôle de la Cour des comptes (CDBF, 22 mai 1990, Georges et autres, CHS de Saint-Venant, *JO* du 27 janvier 1995, p. 1497 ; *Rec. CDBF*, tome II.204, CE, 30 novembre 1994, Sieur George, *Rec. CE* 520 ; *La Revue du Trésor* 1995.178). La CDBF s'est ainsi reconnue compétente, comme en l'espèce, s'agissant d'une société d'économie mixte locale (CDBF, 23 février 1994, SEMA, *JO* du 1^{er} novembre 1994, p. 15583 ; *La Revue du Trésor* 1995.680). Ce faisant, la Cour est conduite à attirer à sa juridiction des élus locaux dès lors que les fonctions exercées au sein du secteur public local ne constituent pas l'accessoire obligé de la fonction principale. Ainsi, la présidence du conseil d'administration d'une SEML ne constitue pas l'accessoire obligé du mandat d'adjoint au maire

(CDBF, 23 février 1994, SEMA, préc. V. déjà CDBF, 19 juillet 1974, De Grailly et autres, SEM de La Villette, *JO NC* du 4 février 1978, p. 943 ; *Rec. CDBF*, tome I.103 ; *GAJF*, 4^e éd., n° 56. CDBF, 16 juin 1987, Lebas, Société d'aménagement de Jeumont-Avesnes, *Rec. CE* 512 ; *Rec. CDBF*, tome II.83).

Sur le fond. – La présente espèce révèle, une nouvelle fois, un système de fausse facturation dont la mise en place a été permise grâce aux défaillances dans le contrôle comptable et financier sur l'exécution de conventions de maîtrise d'ouvrage conclues entre un syndicat intercommunal et une société d'économie mixte locale. L'une des personnes poursuivies a en effet procédé à de fausses écritures comptables par la comptabilisation de factures fictives ou de plusieurs factures identiques, ayant permis un remboursement indu de TVA (v. déjà pour des commandes fictives et des fausses factures, CDBF, 17 février 1988, Aubert, Direction départementale des services vétérinaires des Alpes-de-Haute-Provence, *JO* du 16 septembre 1989, p. 11749 ; *Rec. CE* 538 ; *Rec. CDBF*, tome II.122).

La Cour relève encore que la société d'économie mixte avait été conduite à verser des rémunérations fictives, non pas tant en raison de l'absence de « service fait » de la mission de suivi technique d'une usine d'incinération, mais parce que l'intéressé était en réalité rémunéré deux fois pour le même travail : l'une en tant que salarié de la SEM, l'autre en tant que « consultant » dès lors que son contrat de travail l'autorisait à exercer parallèlement une autre activité (v. déjà, par exemple, CDBF, 24 novembre 1986, Rouquet, Centre hospitalier de Sainte-Anne (dépendances de personnel), *JO* du 11 juillet 1987, p. 7807 ; *Rec. CDBF*, tome II.42. CDBF, 20 mars 1996, Institut national de promotion supérieure agricole, *La Revue du Trésor* 1998.728. CDBF, 1^{er} octobre 1997, Institut de France, *La Revue du Trésor* 1999.193).

S'agissant enfin de la **mise en jeu des responsabilités**, la Cour estime que le maire de Sarcelles, président de la SEML et du syndicat intercommunal, s'est rendu coupable d'un défaut de surveillance (v. déjà CDBF, 6 novembre 1992, Billon, Pillay, Hébras, CPAM de Seine-et-Marne, *Rec. CE* 644 ; *La Revue du Trésor* 1993.782. CDBF, 30 octobre 1985, Martin et Demogot, CNAM, *JO* du 3 mai 1986, p. 5992 ; *Rec. CDBF*, tome II.23) dans la mise en œuvre d'une large délégation de pouvoir au directeur général ; il avait par ailleurs signé les différents contrats litigieux (contrat de travail du principal intéressé ; contrat de délégation de suivi technique de l'usine d'incinération).

Enfin, confirmant une jurisprudence classique, la Cour prend en compte la qualité de l'agent en cause pour évaluer le niveau des responsabilités encourues. En raison de leurs fonctions ou de leurs compétences, certaines personnes peuvent difficilement arguer d'une méconnaissance de la réglementation pour justifier leur inaction. Tel est le cas par exemple s'agissant d'une personne qui, en raison des connaissances juridiques exigées par la fonction occupée, ne pouvait ignorer la gravité des irrégularités en cause (CDBF, 20 avril 1988, Langlois et Marelle, Caisse interprofessionnelle de retraite des commerçants détaillants de la région parisienne (CIRCD), *JO* du 3 décembre 1988, p. 15156 ; *Rec. CE* 546 ; *Rec. CDBF*, tome II.138). Il en va de même pour un administrateur du ministère des Finances (CDBF, 3 décembre 1985, Dehaye et autres, Direction des monnaies et médailles, *JO* du 16 septembre 1987, p. 10795 ; *Rec. CDBF*, tome II.31. CE, 22 juin 1987, Dehaye, req. n° 77.001). En l'espèce, la Cour indique que l'un des administrateurs de la société d'économie mixte était spécialement délégué aux affaires financières ; en tant qu'adjoint aux finances de la ville, il n'a manifestement pas exercé les contrôles qui lui incombaient.

COLLOQUE

LA SÉCURITÉ FINANCIÈRE ET L'ÉTAT

Vendredi 6 février 2004

Centre Sécurité et Défense

Université de Paris-V - René-Descartes - Faculté de droit

Avec le concours de La société française de finances publiques et de l'Ecole doctorale de la Faculté de droit de l'Université de Paris-V.

Pour les inscriptions, nous vous remercions de préciser vos nom, prénoms, fonction et coordonnées par courrier au :

Centre Sécurité et Défense (ancien Droit et Défense)
Faculté de droit, Université de Paris-V - 10, avenue Pierre-Larousse
92245 MALAKOFF CEDEX - Tél. 01 46 54 58 09

Université de Paris-V - René-Descartes - Faculté de droit
Salle du conseil - 12, rue de l'Ecole de Médecine - 75006 PARIS