

COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE
ET FINANCIÈRE

RAPPORT
AU PRÉSIDENT
DE LA RÉPUBLIQUE
2022

Sommaire

Introduction	7
Présentation de la Cour de discipline budgétaire et financière	9
Activité et performance de la Cour en 2021	15
I - L'activité de la Cour	15
A - Les indicateurs de volume	15
B - Les délais de traitement des affaires.....	18
II - Les moyens en personnel de la Cour	20
III - Appréciation de la performance annuelle de la Cour	22
A - Rappel des objectifs et des indicateurs de performance	22
B - Appréciation de la performance de la CDBF en 2021	24
Décisions de classement de la Procureure générale et exécution des décisions de justice	27
I - Décisions de classement de la Procureure générale.....	27
II - Exécution des jugements par les personnes morales de droit public	29
La jurisprudence de la Cour de discipline budgétaire et financière en 2021	31
Arrêt n° 246-824 du 20 janvier 2021 Centre hospitalier de Chauny	33
I - Les infractions présumées.....	33
II - Résumé.....	33
III - Les faits et les infractions.....	34
IV - Les circonstances de l'affaire	35
V - Les sanctions	36
Arrêt n° 247-779 II du 11 février 2021 Chambre de commerce et d'industrie de La Rochelle (2^{ème} arrêt)	37
I - Les infractions présumées.....	37
II - Résumé.....	37
III - Les faits et les infractions.....	38
IV - Les circonstances de l'affaire	39
V - Les sanctions	39

Arrêt n° 248-767 du 9 mars 2021 CDC Entreprises – Plan d’attributions gratuites d’actions.....	41
I - Les infractions présumées.....	41
II - Résumé.....	41
III - Les faits et les infractions.....	42
IV - Les circonstances de l’affaire	44
V - Les sanctions	45
Arrêt n° 249-837 du 26 mars 2021 Société d’économie mixte de construction du département de l’Ain (SEMCODA).....	47
I - Les infractions présumées.....	47
II - Résumé.....	47
III - Les circonstances de l’affaire.....	48
IV - Les sanctions.....	49
Arrêt n° 250-845 du 3 mai 2021 Association OPCALIA.....	51
I - Les infractions présumées.....	51
II - Résumé.....	51
III - Les circonstances de l’affaire.....	53
IV - Les sanctions.....	53
Arrêt n° 251-826 du 14 juin 2021 Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)	55
I - Les infractions présumées.....	55
II - Résumé.....	55
III - Les sanctions.....	56
Arrêt n° 252-852 du 30 septembre 2021 Commune de Saint-Denis de La Réunion	57
I - Les infractions présumées.....	57
II - Résumé.....	57
III - Les faits et les infractions.....	58
IV - Les circonstances de l’affaire	60
V - Les sanctions	60
Arrêt n° 253-834 du 15 novembre 2021 Commission du film d’Ile-de-France.....	61
I - Les infractions présumées.....	61
II - Résumé.....	61
III - Les faits et les infractions.....	62
IV - Les circonstances de l’affaire	63
V - Les sanctions	64

Arrêt n° 254-861 du 3 décembre 2021 Société anonyme d'économie mixte locale TERACTEM	65
I - Les infractions présumées.....	65
II - Résumé.....	65
III - Les faits et les infractions.....	66
IV - Les circonstances de l'affaire	70
V - Les sanctions	70
Décisions du Conseil d'État, juge de cassation des arrêts de la CDBF ...	71
Activité internationale.....	73
Conclusion.....	75

Introduction

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

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

Le nombre de déférés est un indicateur important dans la mesure où il détermine l'activité et les productions de la Cour : réquisitoires introductifs d'instance ou décisions de classement ; instructions et dépôts de rapport ; décisions de renvoi et, au dernier stade de la procédure, audiences publiques et arrêts. Compte tenu des délais de procédure, il y a toujours un certain temps qui s'écoule avant de pouvoir mesurer les effets de l'évolution à la hausse ou à la baisse des déférés.

L'année 2021 reste marquée par les conséquences de la poursuite de la crise sanitaire en France, même si l'activité de la CDBF en a été moins affectée qu'en 2020. Les déférés transmis par les juridictions financières restent peu nombreux, du niveau de ceux de 2020. Il en est de même pour le nombre de rapports d'instruction déposés. Globalement, le stock des affaires continue de chuter, s'établissant fin 2021 à la moitié de ce qu'il était en 2015. Cette réduction tient d'une part à la baisse des nouvelles affaires, et, d'autre part, à l'accélération des procédures et au maintien d'une activité juridictionnelle soutenue.

Ainsi, en 2021, la Cour aura rendu neuf arrêts dont deux décisions importantes au regard de sa jurisprudence. L'arrêt CDC Entreprises¹ aura été l'occasion de réaffirmer que la faute de gestion peut être qualifiée

¹ Cf. CDBF, 9 mars 2021, *CDC Entreprises – Plan d'attributions gratuites d'actions*.

d'infraction aux règles d'exécution des recettes et des dépenses au sens de l'article L. 313-4 du CJF. Cet arrêt est aussi significatif par le montant exceptionnel des sanctions infligées. L'arrêt Commune de Saint-Denis de La Réunion² est la première décision de la CDBF condamnant un élu local qui avait engagé sa responsabilité propre en ayant réquisitionné un comptable public. De manière générale, le montant des sanctions infligées par la CDBF tend à augmenter.

² Cf. CDBF, 30 septembre 2021, *Commune de Saint-Denis de La Réunion*.

Présentation de la Cour de discipline budgétaire et financière

La CDBF a été instituée par la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948, plusieurs fois modifiée et codifiée depuis 1995 au CJF. Présidée par le Premier président de la Cour des comptes et vice-présidée par le président de la section des finances du Conseil d'État, la Cour est composée paritairement de conseillers d'État et de conseillers maîtres à la Cour des comptes. La CDBF est une juridiction administrative spécialisée, de nature répressive, qui sanctionne les atteintes aux règles régissant les finances publiques, commises par les ordonnateurs, les comptables et les autres gestionnaires inclus dans le champ de ses justiciables (article L. 312-1 du CJF).

Juridiction financière distincte de la Cour des comptes, la CDBF remplit un office autonome, selon un droit spécifique et sur la base d'infractions légales qui lui sont propres. Les infractions réprimées par la Cour sont énoncées aux articles L. 313-1 et suivants du CJF. Elles portent sur la violation des règles relatives à l'exécution des recettes, des dépenses et à la gestion des biens des collectivités publiques (État ou collectivités locales) ou des organismes publics ou privés soumis au contrôle de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes (articles L. 313-1 à L. 313-4 du CJF). Elles visent aussi l'octroi d'avantages injustifiés à autrui entraînant un préjudice pour l'organisme ou le Trésor public (article L. 313-6 du CJF) et l'omission faite sciemment de souscrire les déclarations à produire aux administrations fiscales en vertu des dispositions du code général des impôts et de ses annexes (article L. 313-5 du CJF). La loi n° 95-1251 du 28 novembre 1995 a en outre introduit un article L. 313-7-1 au CJF faisant de la faute grave de gestion des responsables d'entreprises publiques une infraction spécifique.

En application de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980, la Cour peut également intervenir en cas d'inexécution de décisions de justice.

Est justiciable de la CDBF, en application de l'article L. 312-1 du CJF³, toute personne appartenant au cabinet d'un membre du Gouvernement, tout fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que des groupements de collectivités territoriales, et tout représentant, administrateur ou agent des autres organismes qui sont soumis soit au contrôle de la Cour des comptes, soit au contrôle d'une chambre régionale ou territoriale des comptes. Sont également justiciables de la CDBF tous ceux qui exercent, en fait, les fonctions des personnes désignées ci-dessus.

Les membres du Gouvernement ne sont pas justiciables de la Cour.

Si les ordonnateurs élus locaux ne sont pas justiciables de la CDBF lorsqu'ils agissent dans le cadre de leurs fonctions, ils le sont en revanche dans certaines hypothèses définies par le législateur (article L. 312-2 du CJF). Les élus locaux peuvent en effet être mis en cause et renvoyés devant la Cour lorsqu'ils commettent les infractions définies aux articles L. 313-7 et L. 313-12 du CJF, c'est-à-dire en cas d'inexécution de décisions de justice⁴. Ils sont également justiciables, en application de l'article L. 312-2 du CJF, lorsqu'ils ont engagé leur responsabilité propre en ayant pris un ordre de réquisition et, à cette occasion, procuré un avantage injustifié à autrui entraînant un préjudice pour le Trésor ou la collectivité publique concernée⁵ (article L. 313-6 du CJF). Enfin, leur responsabilité peut être engagée devant la CDBF lorsqu'ils agissent dans le cadre d'activités qui ne constituent pas l'accessoire obligé de leurs fonctions électives, par exemple en tant que dirigeants d'une association contrôlée par les juridictions financières ou d'une société d'économie mixte⁶.

³ Par une décision n° 2016-599 QPC du 2 décembre 2016, le Conseil constitutionnel a déclaré cet article conforme à la Constitution.

⁴ CDBF, 20 décembre 2001, *Région Guadeloupe*.

⁵ CDBF, 30 juin 2006, *Syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM) de la région d'Étapes-sur-Mer*, AJDA 2006, p. 2445 ; CDBF, 30 septembre 2021, *Commune de Saint-Denis de la Réunion*.

⁶ CDBF, 13 juin 2003, *SEM Sarcelles Chaleur*, Lebon p. 121.

La CDBF peut être saisie⁷, conformément à l'article L. 314-1 du CJF, par les autorités suivantes, toujours par l'organe du ministère public :

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

Le Procureur général près la Cour des comptes peut également saisir la CDBF de sa propre initiative.

Les sanctions que peut prononcer la Cour sont des amendes, selon un quantum encadré par la loi. La Cour peut en outre décider de publier ses arrêts.

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

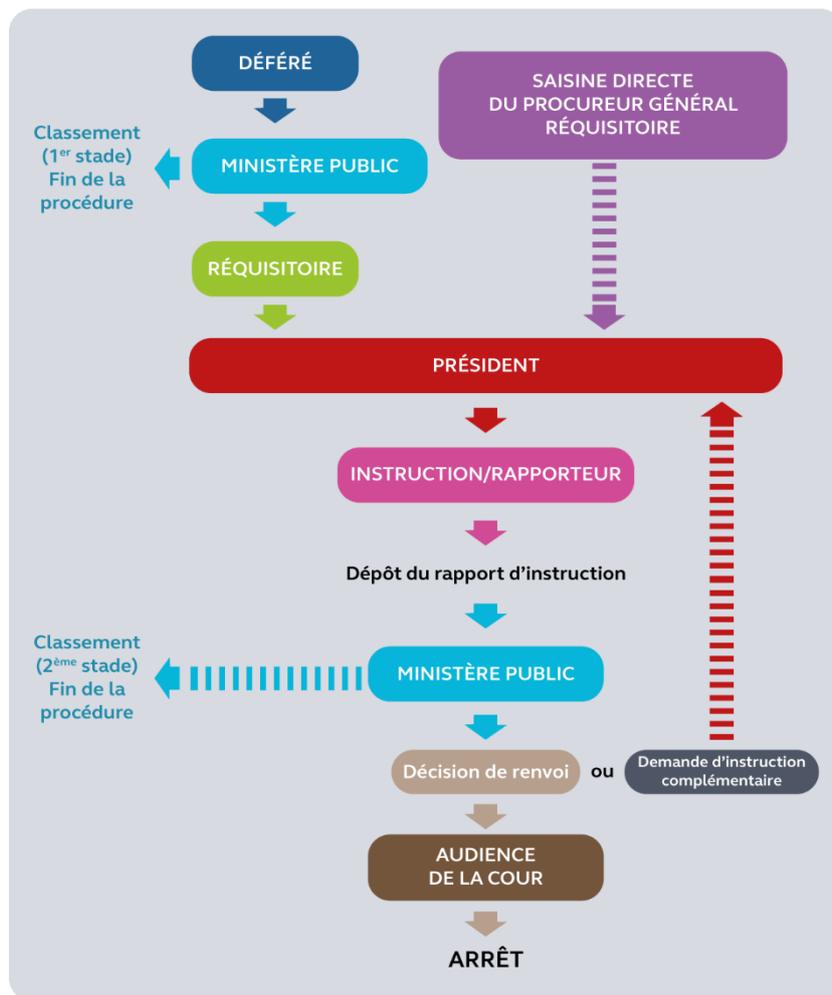
Depuis 1948, la CDBF a rendu 254 arrêts⁸. Juridiction répressive, gardienne des règles qui régissent l'utilisation de l'argent public et des principes de bonne gestion, elle remplit aussi un rôle de dissuasion et de rappel de la norme à l'égard des gestionnaires publics qui sont ses justiciables.

La Cour contribue ainsi à la diffusion d'une culture de rigueur et de bonne gestion en cohérence, notamment, avec les principes posés par la loi organique relative aux lois de finances de 2001.

⁷ Hormis le cas particulier des dispositions de la loi du 16 juillet 1980 précitées où elle peut être aussi saisie par les créanciers.

⁸ Le premier arrêt de la Cour a été rendu six années après la création de la Juridiction : CDB, 30 juin 1954, *Maison centrale de Melun*.

Déroulement d'une affaire devant la Cour de discipline budgétaire et financière



Activité et performance de la Cour

en 2021

I - L'activité de la Cour

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

Afin de ne pas fausser l'appréciation des résultats, les développements qui suivent ne prennent pas en compte les affaires relatives à l'inexécution des décisions de justice⁹. Ces dernières, qui sont présentées *infra* dans la partie consacrée aux classements, relèvent en effet d'une logique et d'une procédure distinctes.

A - Les indicateurs de volume

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

Le nombre d'arrêts notifiés s'établit à neuf en 2021, soit deux de plus qu'en 2020. La moyenne glissante sur 10 ans des arrêts rendus, qui est passée de 4,8 en 2012 à 7,4 en 2021, est en progression de 54 %.

⁹ Les articles L. 313-12 et L. 314-1 du CJF prévoient la possibilité, pour la CDBF, de sanctionner les manquements aux dispositions de l'article 1^{er} de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public.

Le nombre de déférés transmis s'élève à neuf en 2021, soit un nombre similaire à 2020. Il est largement inférieur à la moyenne annuelle des déférés de la période 2012 à 2021 (15), même si la moyenne glissante sur 10 ans est passée de 10,9 en 2012 à 15 en 2021, soit une progression de 38 %. Compte tenu de l'inertie des procédures, cette diminution des déférés, sans doute liée à la crise sanitaire, pourrait avoir des effets en 2022 et 2023 sur le nombre des arrêts rendus.

Les neuf déférés enregistrés en 2021 proviennent tous des juridictions financières, soit sept des chambres régionales des comptes et deux des chambres de la Cour des comptes. Il n'y a pas eu de saisine à l'initiative de la Procureure générale.

Sur une période de 10 ans, 94 % des déférés sont venus de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes. Il n'y a pas eu de déféré émanant des présidents des assemblées parlementaires.

Le nombre de réquisitoires transmis par la Procureure générale au président de la Cour en 2021 s'établit à un niveau particulièrement bas (cinq), très inférieur à la moyenne constatée ces 10 dernières années (13). Il s'explique par la diminution des déférés en 2020 et 2021 et par le fait que les déférés 2021 sont intervenus au second semestre de l'année.

L'année 2021 est également marquée par une légère augmentation des **travaux liés à l'instruction, avec 12 rapports déposés contre 10 en 2020**. Sur 10 ans, la moyenne glissante des rapports déposés par an est passée de 7,2 en 2012 à 12,9 en 2021 soit une progression de 79 %.

Le nombre d'auditions de personnes mises en cause et de témoins entendus a également été en baisse : 24 en 2021, sur 10 affaires, à comparer à 54 en moyenne ces 10 dernières années, sur 14 affaires en moyenne.

Les classements peuvent intervenir au début de la procédure, après l'enregistrement du déféré, ou bien après le dépôt du rapport d'instruction. **Le nombre de classements**¹⁰ a été de 10 en 2021 (12 en 2020, 14 en 2019 et cinq en 2018). Le taux de classement s'est établi, pour l'année, à 44 % pour le premier stade¹¹, niveau nettement supérieur à la moyenne observée sur les 10 dernières années (29 %)¹². Il a été de 120 % au second stade¹³, ce

¹⁰ Ne sont toutefois pas comptabilisés au sein de ces classements : ceux portant sur des affaires d'exécution des décisions de justice qui relèvent d'une démarche distincte. En effet, dans ces affaires, le classement signifie que l'action du ministère public a permis l'aboutissement de la demande qui, dès lors, est dénuée d'objet.

¹¹ Calculé ainsi : nombre de classements divisé par le nombre de déférés.

¹² Les décisions de classement rendues en 2021 sont rapportées aux déférés de l'année alors qu'elles concernent pour partie des affaires transmises antérieurement au Parquet général, notamment lorsque le juge pénal a également été saisi des mêmes faits.

¹³ Calculé ainsi : nombre de classements divisé par le nombre de réquisitoires.

qui s'explique, compte tenu du mode de calcul basé sur le flux annuel, par le faible nombre de réquisitoires pris dans l'année.¹⁴

Huit décisions de renvoi ont été prises par la Procureure générale en 2021 (sept en 2020, huit en 2019, 12 en 2018), nombre se situant légèrement au-dessus de la moyenne constatée ces 10 dernières années (7,3).

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

	Déférés enregistrés dans l'année	Classements au 1 ^{er} stade Art. L. 314-1-1 ⁽¹⁾	Classements au 2 ^{ème} stade Art. L. 314-6 ⁽²⁾	Classements au 3 ^{ème} stade ⁽³⁾	Saisines directes du procureur général	Autres saisines (révision, renvoi après cassation)	Arrêts rendus	Affaires en stock au 31 décembre
2012	15	2	7	0	0	0	7	31
2013	11	2	1	1	0	0	4	34
2014	22	3	4	1	0	0	5 ⁽⁴⁾	43
2015	20	7	4	1	2	0	8	45
2016	16 ⁽⁵⁾	5	3	0	2	0	8 ⁽⁴⁾	50
2017	20	5	7	0	0	0	5	52 ⁽⁵⁾
2018	15	1	4		0	0	9	53
2019	14	11	3		1	0	12	42
2020	9	3	9		1	1	7	32 ⁽⁶⁾
2021	9	4	6		0	1	9 ⁽⁷⁾	23
Depuis 1948	682						254 ⁽⁸⁾	

Source : CDBF

(1) Article L. 314-3 avant la réforme du CJF entrée en vigueur le 1/05/17.

(2) Article L. 314-4 avant la réforme du CJF entrée en vigueur le 1/05/17.

(3) Classements après avis des ministres, supprimé par la réforme du CJF entrée en vigueur le 1/05/17.

(4) Dont un arrêt relatif à des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) en 2014, trois en 2016.

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

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

(7) Dont un arrêt rendu après cassation et renvoi.

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

¹⁴ Cf. *infra*, Décisions de classement de la Procureure générale et exécution des décisions de justice.

B - Les délais de traitement des affaires

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

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

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

Les délais présentés ici sont ceux compris entre la date de l’enregistrement du déféré au ministère public près la CDBF (ou de la signature du réquisitoire introductif de la Procureure générale, en cas de saisine directe de la Cour) et la date de la notification de l’arrêt.

Enfin, la période prise en compte ne comprend pas les éventuels événements postérieurs à l’arrêt rendu (recours en cassation puis renvoi éventuel devant la CDBF).

Les objectifs de performance annuelle comportent un indicateur de délai fixé à 36 mois pour la durée totale d’une affaire, calculé entre la date de saisine par les autorités compétentes en vertu de l’article L. 314-1 du CJF et la date de notification de l’arrêt.

Sur les huit arrêts de 2021 (hors arrêt sur renvoi après cassation), quatre ont été rendus en moins de trois ans, trois entre trois et cinq ans et un en plus de cinq ans.

Tableau n° 2 : durée des instances CDBF

Années	Moins de 3 ans		Entre 3 et 5 ans		Plus de 5 ans	
	en %	en mois	en %	en mois	en %	en mois
2012	72 %	24	14 %	59	14 %	75
2013	50 %	24	50 %	52		
2014	25 %	33	50 %	51	25 %	61
2015	38 %	31	62 %	39		
2016	60 %	30	40 %	44		
2017	60 %	29	40 %	50		
2018	67 %	29	33 %	41		
2019	34 %	27	58 %	45	8 %	74
2020	14 %	31	86 %	43		
2021	50 %	23	37,5 %	39	12,5 %	73

Source : CDBF

Note méthodologique : arrêts rendus dans l'année depuis 10 ans - hors affaires d'inexécution de décisions de justice et hors affaires exceptionnelles¹⁵, en chiffres absolus [en moyenne, en mois] et en pourcentage¹⁶ ; délai compris entre l'enregistrement du déféré au ministère public près la Cour¹⁷ et la date de l'arrêt.

Comme le fait ressortir le tableau n° 3, la durée totale d'une affaire, au sens des documents annuels de performance, va de 513 jours à 2 231 jours, soit une moyenne en 2021 de 1 083 jours (35 mois), en dessous de la cible de l'indicateur de performance (36 mois). Sur les huit affaires jugées, la moitié a une durée totale supérieure à la valeur cible. De plus, si on neutralise l'arrêt CDC Entreprises qui représente à lui-seul, 25 % de la durée totale des affaires jugées, l'indicateur de performance aurait été de 26 mois en 2021, soit un étiage jamais atteint depuis 2000.

La durée de la phase d'instruction s'est en moyenne élevée à 546 jours en 2021. L'instruction la plus courte a duré 238 jours, la plus longue 1 369 jours. Ces écarts sont dus à la complexité variable des affaires. La durée moyenne de la phase comprise entre le dépôt du rapport et la notification de l'arrêt a représenté 12 mois en 2021 contre 18 mois en 2020.

¹⁵ Excluant les arrêts rendus sur renvoi après cassation, qui ne nécessitent pas d'instruction complémentaire, les arrêts rendus sur recours en révision, en tierce opposition ou sur autres recours atypiques (QPC).

¹⁶ Ce tableau s'inspire du rapport annuel du Conseil d'État ainsi que de l'indicateur n° 1 de l'objectif 1 du programme *Justice judiciaire*.

¹⁷ Ou du réquisitoire introductif en cas de saisine directe par la Procureure générale.

Tableau n° 3 : détail par phase¹⁸ des instances CDBF des arrêts de jugement rendus en 2021 (en nombre de jours)

Année 2021	1 ^{ère} phase Réquisitoire	2 ^{ème} phase Instruction	3 ^{ème} phase Renvoi et jugement	Total en jours
Centre hospitalier de Chauny	218	430	478	1126
CDC Entreprises - Plan d'attributions gratuites d'actions	Saisine PG	1369	862	2231
Société d'économie mixte de construction du département de l'Ain (SEMCODA)	137	351	381	869
Association OPCALA	114	402	196	712
Direction générale de la cohésion sociale	489	559	202	1250
Commune de Saint-Denis de La Réunion	Saisine PG	470	261	731
Commission du film d'Ile-de-France	381	546	298	1225
Société anonyme d'économie mixte TERACTEM	54	238	221	513

Source : CDBF

II - Les moyens en personnel de la Cour

La CDBF est une juridiction qui mobilise relativement peu de moyens. Les auteurs du rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics constatent que « *contrairement aux autres juridictions financières, la CDBF n'est pas dotée de magistrats exerçant à temps plein* »¹⁹.

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

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

¹⁸ La phase 1 s'étend de l'enregistrement de la saisine au Parquet jusqu'à la date du réquisitoire ; la phase 2 court du réquisitoire au dépôt du rapport d'instruction ; la phase 3 comprend l'ensemble des étapes ultérieures : du dépôt du rapport jusqu'à la date de notification de l'arrêt.

¹⁹ Rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics, *Renouer la confiance publique*, 8 janvier 2015, p. 148.

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

Le Parquet général dédie pour sa part l'équivalent annuel de 1 ETP de magistrat à la CDBF, auquel il convient d'ajouter un vérificateur et un agent administratif.

Au total, les moyens en personnel de la CDBF ont été en 2021 de 7,7 postes équivalents temps plein.

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

En équivalent plein temps	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Personnel permanent	2,3	2,4	2,4	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Rapporteurs	1,2	1,4	2	3	2	1,7	1,4	1,6
Fonction de jugement	0,4	0,6	0,6	0,4	0,6	0,6	0,45	0,6
Ministère public	NC	NC	NC	NC	NC	3,1	3,1	3
Total	3,9	4,4	5	5,9	5,1	7,9	7,4	7,7

Source : CDBF

III - Appréciation de la performance annuelle de la Cour

A - Rappel des objectifs et des indicateurs de performance

Trois objectifs ont été fixés à la CDBF :

1. **Réduire la durée** des procédures (entre l'enregistrement de la saisine et la notification de l'arrêt) : cet objectif répond à la nécessité d'une bonne administration de la justice et aux exigences liées au procès équitable, qui s'expriment notamment dans les stipulations de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) retient toutefois, pour apprécier le caractère raisonnable du délai de jugement, non pas l'arrivée de la saisine à la Cour, mais la date à laquelle la personne est informée par écrit de son accusation, laquelle se définit « *comme la notification officielle émanant de l'autorité compétente du reproche d'avoir accompli une infraction pénale* »²⁰.
2. **Améliorer la qualité des arrêts** : il s'agit également d'un objectif majeur pour une juridiction afin, notamment, de garantir la clarté de la motivation et l'exercice d'un droit effectif au recours.
3. **Mieux faire connaître la CDBF** : cet objectif vise à mieux faire connaître aux autorités compétentes pour saisir la Cour, les infractions à l'ordre public financier ainsi que la jurisprudence.

Ces trois objectifs sont inspirés de ceux retenus par d'autres juridictions, en particulier ceux du programme *Conseil d'État et autres juridictions administratives*.

²⁰ CEDH, 26 septembre 2000, *Guisset c. France* : le délai commence à courir à la « *date à laquelle le requérant fut averti de l'ouverture d'une information à son encontre devant la Cour de discipline budgétaire et financière* » (point 80 de l'arrêt). CEDH, 11 février 2010, *Malet c. France*. CE, 22 janvier 2007, *Forzy*, AJDA 2007, p. 697, note Petit ; AJDA 2007, p. 1036, concl. Keller ; Rev. Trésor 2007, p. 725, note Lascombe et Vandendriessche (préjudice du fait du dépassement du délai raisonnable ; condamnation de l'État à verser 4 000 €).

Ces objectifs sont appuyés par les **indicateurs** suivants (un ou plusieurs indicateurs par objectif), qui ne s'appliquent toutefois pas aux affaires relatives à l'inexécution de décisions de justice :

Tableau n° 5 : indicateurs de performance annuelle de la CDBF

Objectif	Indicateur	Unités	Réalisé 2018	Réalisé 2019	Réalisé 2020	Objectif 2021	Réalisé 2021
1 ^{er} objectif : réduire la durée des procédures à moins de 3 ans	Délai moyen de traitement des procédures CDBF (1)	mois	33,3 mois (9 arrêts)	41,2 mois (12 arrêts)	41 mois (7 arrêts)	36 mois	35 mois (8 arrêts)
	Proportion d'affaires en stock depuis plus de 3 années (au 31-XII)	%	23 % (12 affaires)	26 % (11 affaires)	22 % (7 affaires)	0 %	31 % (7 affaires)
2 ^{ème} objectif : améliorer la qualité des arrêts	Taux d'annulation en cassation sur les 10 dernières années (2)	%	0 %	0 %	1,4 %	0 %	2,7 %
3 ^{ème} objectif : accroître la connaissance de la jurisprudence de la CDBF	Nombre de publications consacrées à la CDBF dans la presse spécialisée au cours de l'année n (3)	nombre (valeur absolue)	27	67	47	17	104
	Nombre de personnes ayant reçu une formation ou ayant participé à une intervention sur la CDBF	nombre estimé	183	207	395	150	271

Source : CDBF

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

(2) Calculé comme la part des décisions du Conseil d'Etat, rendues sur recours en cassation contre un arrêt de la CDBF, donnant une satisfaction partielle ou totale au requérant (sur les 10 dernières années, soit arrêts rendus de 2012 à 2021 inclus).

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

B - Appréciation de la performance de la CDBF en 2021

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

Le **délai moyen de traitement** des affaires ayant donné lieu à arrêt au cours de l'année 2021 s'établit à 35 mois alors qu'il était de 41 mois en 2020 et de 41,2 mois en 2019. Ce délai est conforme aux objectifs de performance et il traduit une nette amélioration des procédures de la Cour. Sans l'affaire CDC Entreprises dont la durée a été excessivement longue, le délai moyen de traitement aurait d'ailleurs été de 26 mois. Cette amélioration sensible de la performance, qui fait suite à deux années marquées par une dégradation de l'indicateur, traduit les efforts conjoints de la Cour et du ministère public afin de maîtriser la durée de chacune des étapes de la procédure.

L'indicateur portant sur **l'ancienneté du stock** au 31 décembre 2021 montre que 31 % des affaires ont plus de trois ans d'ancienneté, soit sept affaires.

Le **stock d'affaires** au 31 décembre 2021 correspond à 23 dossiers en instance, chiffre en nette baisse par rapport aux années précédentes, et qui se situe au niveau de 2010. La forte diminution des déférés enregistrés en 2020 et 2021 mais également les dispositions prises par le ministère public pour accélérer le traitement de ces dossiers, la Procureure générale ayant fait de cet objectif une priorité, expliquent cette évolution. Deux affaires ont plus de cinq ans mais seront jugées au premier semestre 2022.

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

	Stock total	Moins de 3 ans		Entre 3 et 5 ans		Plus de 5 ans	
		en %	Nombre d'affaires	en %	Nombre d'affaires	en %	Nombre d'affaires
2012	31	84 %	26	13 %	4	3 %	1
2013	34	79 %	27	21 %	7	0 %	0
2014	43	91 %	39	9 %	4	0 %	0
2015	45	94 %	42	2 %	1	4 %	2
2016	50	90 %	45	6 %	3	4 %	2
2017	52	83 %	43	13 %	7	4 %	2
2018	53	77 %	41	15 %	8	8 %	4
2019	42	74 %	31	19 %	8	7 %	3
2020	30	78 %	25	16 %	5	6 %	2
2021	23	69 %	16	22 %	5	9 %	2

Source : CDBF

Les données exposées au tableau n° 6 montrent que 69 % des affaires en stock ont moins de trois ans. L'effort en vue du traitement diligent des dossiers doit être maintenu.

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

Le taux de recours en cassation contre des arrêts rendus par la CDBF entre 2012 et 2021 s'élève à 24 % (18 pourvois sur 74 arrêts rendus).

Le taux d'annulation des arrêts de la CDBF ayant fait l'objet d'un recours en cassation – qui constitue l'indicateur associé à cet objectif – s'élève à 11,1 % sur la période 2012 à 2021, deux arrêts ayant été cassés sur les 18 recours formés. Le taux d'annulation en cassation constaté depuis la création de la CDBF (1948 – 2021) est de 14 %, soit sept arrêts cassés, en totalité ou partiellement, sur les 44 recours introduits.

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

Deux indicateurs permettent d'apprécier les efforts entrepris pour atteindre cet objectif : le nombre de publications dans la presse spécialisée intervenues dans l'année et celui des personnes formées sur la période. L'année 2021 est marquée par un fort accroissement du nombre des publications, et par le maintien à un haut niveau de la formation des personnels.

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

L'effort de formation et d'information sur la CDBF s'est poursuivi en 2021. La cible de 150 personnes a été largement dépassée avec 271 personnes ayant assisté, soit à une intervention sur la CDBF²¹ (à l'attention d'universitaires et d'étudiants, de magistrats judiciaires ou financiers français, de fonctionnaires ou magistrats étrangers), soit à une séance de formation ou d'information à l'attention des magistrats et des personnels de contrôle des juridictions financières. A cet égard, il sera mentionné deux formations organisées, en visioconférence, au bénéfice des personnels des chambres régionales des comptes Grand-Est et Pays-de-la-Loire en avril et juin 2021, afin de présenter la CDBF et de répondre, au travers d'illustrations pratiques, aux questions que les équipes de contrôle peuvent se poser.

²¹ Hors colloques universitaires n'associant pas un représentant de la CDBF.

Décisions de classement de la Procureure générale et exécution des décisions de justice

I - Décisions de classement de la Procureure générale

Les décisions de classement de la Procureure générale peuvent être prises à deux stades de la procédure devant la CDBF :

- Sur examen du déféré (article L. 314-1-1 du CJF : « *si le ministère public estime qu'il n'y a pas lieu à poursuites, il procède au classement de l'affaire* ») ; dans cette hypothèse, la Cour n'est donc pas saisie ;
- Après réquisitoire et examen du rapport d'instruction (article L. 314-6 du même code : « *L'instruction est close par le dépôt du rapport qui est versé au dossier. Le dossier est adressé au ministère public qui peut prononcer par décision motivée le classement de l'affaire, décider le renvoi devant la Cour ou demander un complément d'instruction au président de la Cour* ») ; dans ce cas, les poursuites ont été engagées, les faits ont été instruits mais le ministère public décide qu'il n'y a pas lieu à renvoi des personnes mises en cause devant la Cour.

Les décisions de classement ne constituent pas des documents communicables au sens de l'alinéa 1^{er} de l'article L. 300-2 du code des relations entre le public et l'administration.

En 2021, 10 décisions de classement ont été prises : quatre avant saisine de la Cour, six après instruction.

Tableau n° 7 : décisions de classement de la Procureure générale

	2019	2020	2021
Sur déférés	11	3	4
Après instruction	3	9	6
Total Classements	14	12	10

Source : ministère public

Les classements après instruction avaient été particulièrement nombreux en 2020, en raison notamment des orientations arrêtées par la Procureure générale en matière de poursuites : en conséquence des décisions du Conseil constitutionnel sur le principe *ne bis in idem*, la CDBF n'est plus saisie lorsque des poursuites judiciaires ont été préalablement engagées pour des faits identiques à l'encontre des mêmes personnes en cause. Toujours dans l'objectif d'éviter les doubles poursuites, lorsque les faits présumptifs d'infraction qui ont été déférés au Parquet général peuvent être orientés soit vers le juge pénal soit vers la CDBF, le ministère public fait le choix de la voie qui lui semble la plus appropriée au regard de chaque cas d'espèce. En 2020, plusieurs classements après instruction étaient intervenus sur des affaires ayant prospéré au pénal.

Ce choix de ne pas diligenter de doubles poursuites a été conforté lors des réunions régulières que le Parquet général organise avec les procureurs généraux près les Cours d'appel et les procureurs de la République du ressort de chaque CRC, ainsi qu'avec le Parquet de Paris et le Parquet national financier. En 2021 ont ainsi été organisées des réunions dites « inter-juridictionnelles » à Toulouse pour le ressort de la cour d'appel de Toulouse, à Riom pour le ressort des cours d'appel de Riom et de Lyon, et enfin au tribunal judiciaire de Paris pour le Parquet de Paris. Ces réunions inter-juridictionnelles sont également l'occasion de rappeler aux parquets judiciaires que des affaires insuffisamment caractérisées sur le plan pénal et dont les juridictions financières ne sont pas à l'origine peuvent être réorientées vers la CDBF, qui permet de sanctionner des infractions portant atteinte à l'ordre public financier sans que des manquements à la probité relevant de comportements délictueux y soient associés.

En 2021, les classements après instruction ont concerné un centre hospitalier, deux sociétés d'économie mixte locales (SEML), une direction régionale déconcentrée de l'Etat, et un établissement public industriel et commercial national. Parmi ces six affaires, deux ont été classées dans la mesure où elles avaient prospéré en parallèle au pénal. A priori, le stock de dossiers en cours d'instruction ne comporte plus d'affaires de ce type, qui ont donc été apurées en 2020 et en 2021. Quatre affaires ont été classées pour d'autres motifs, ramenant leur nombre à un niveau plus faible,

comparable aux exercices précédents : prescription de certains griefs laissant trop peu d'éléments susceptibles d'être poursuivis, infractions insuffisamment caractérisées, et, dans le cas d'un centre hospitalier, irrégularité formelle avec accord de la tutelle pour un motif de santé publique, n'ayant entraîné aucun préjudice pour l'établissement.

Cette baisse des classements après instruction est un objectif poursuivi par le ministère public, qui ne saisit la Cour que de fortes présomptions d'infraction. Si, en effet, il ne peut être exclu que l'instruction aboutisse à lever des présomptions de griefs, la recherche d'efficacité et d'économies de moyens doit conduire à privilégier le classement au premier stade (celui du déféré) pour des affaires portant sur des griefs trop fragiles ou insuffisamment significatifs pour être poursuivis. C'est le cas des quatre dossiers classés en 2021 au premier stade, qui concernent deux SEML, une société publique d'aménagement locale, et un centre hospitalier.

Aucun complément d'instruction n'a été demandé en 2021.

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

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

En 2021, la Procureure générale a été saisie de 15 affaires nouvelles concernant un défaut d'exécution de jugements condamnant l'État, une collectivité locale ou un établissement public au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, soit le même nombre qu'en 2020. En outre, 13 affaires dont le procureur général avait été saisi en 2018, 2019 et 2020 restaient pendantes en 2021.

Ces affaires font l'objet de courriers de mise en demeure et de deux relances avant de statuer sur la suite à donner en cas d'inexécution prolongée. Cinq dossiers ont débouché sur le règlement du litige, portant le stock d'affaires en cours fin 2021 à 23. Aucune affaire n'a donné lieu à une saisine de la CDBF en 2021. Deux dossiers sont à l'examen au ministère public pour l'engagement de poursuites compte tenu de l'inertie dont font preuve les ordonnateurs pour le mandatement des sommes dues.

La jurisprudence de la Cour de discipline budgétaire et financière en 2021

Une présentation synthétique des arrêts rendus en 2021 est fournie ci-après. Tous les arrêts rendus par la CDBF depuis sa création figurent sur le site internet de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr, rubrique CDBF.

Les neuf arrêts rendus en 2021 par la CDBF se caractérisent par la grande diversité des organismes concernés : établissements publics (trois décisions), sociétés d'économie mixte (deux décisions), entreprise publique, association, administration centrale et collectivité territoriale (une décision).

Par thématique d'infractions, cinq arrêts concernent le domaine des ressources humaines (rémunérations, primes et assimilées, contrats), trois celui de la commande publique, et un la question des habilitations et des contrôles préalables.

Au regard de la jurisprudence de la CDBF, deux arrêts revêtent une importance particulière : CDC Entreprises avec la confirmation que la faute de gestion relève de l'article L. 313-4 du CJF ; Commune de Saint-Denis de La Réunion, avec la première condamnation par la CDBF d'un élu local qui avait engagé sa responsabilité propre en lieu et place du comptable public qu'il avait réquisitionné.

En ce qui concerne les sanctions, sur les 18 personnes renvoyées devant la Cour, quatre ont été relaxées et quatre dispensées de peine. Pour les 10 personnes condamnées, le montant total des sanctions a été de 187 800 €, à rapprocher des 44 500 € infligés en 2020 à 13 personnes, et des 29 300 € infligés en 2019 à 16 personnes. L'arrêt CDC Entreprises représente à lui-seul 93 % du montant total annuel des sanctions.

Arrêt n° 246-824 du 20 janvier 2021

Centre hospitalier de Chauny

I - Les infractions présumées

- Art. L. 313-4 du CJF : infractions aux règles d'exécution des dépenses et des recettes de l'État ou des collectivités et organismes mentionnés à l'article L. 312-1 du CJF ;
- Art. L. 313-6 du CJF : avantage injustifié procuré à autrui entraînant un préjudice pour le Trésor ou l'organisme intéressé.

II - Résumé

Le ministère public avait renvoyé devant la Cour deux anciens directeurs du centre hospitalier de Chauny pour des irrégularités relatives à la perception de redevances auprès de médecins exerçant leur activité à titre libéral et autorisés à participer aux activités de soins de l'établissement, ainsi que pour des irrégularités concernant le versement d'une indemnité différentielle à des praticiens attachés.

Sur le premier grief, après avoir rappelé les règles de prescription, la Cour, constatant les manquements aux règles du code de la santé publique (CSP), a retenu la responsabilité du directeur de l'établissement sur le fondement des articles L. 313-4 et L. 313-6 du CJF. Tenant compte de circonstances atténuantes, elle l'a condamné à une amende de 1 000 €.

Sur le second grief, la Cour a également relevé les manquements aux règles du CSP et retenu la responsabilité du directeur mais, prenant en compte d'importantes circonstances atténuantes, elle a décidé de le dispenser de peine.

III - Les faits et les infractions

1- En ce qui concerne la perception de redevances irrégulières relatives à l'exercice de la médecine à titre libéral

Le centre hospitalier de Chauny, qui avait repris la clinique du Cèdre, avait conclu, en septembre 2011, sept contrats avec huit médecins libéraux de cette clinique, en vue de leur permettre l'exercice concomitant de leur activité de praticiens hospitaliers et de la médecine à titre libéral. Six de ces contrats disposaient que le montant de la redevance imposée aux praticiens concernés était fixé au taux de 12 % toutes taxes comprises (TTC) des honoraires bruts perçus par le médecin au titre des actes et consultations pratiqués au sein de l'établissement, sans distinction de la nature des actes pratiqués. Le septième contrat fixait ce pourcentage à 5 % du montant des honoraires. Or les redevances mises en recouvrement sur ces bases étaient inférieures à celles prévues par la réglementation (articles L. 162-1-7 et L. 162-14-1 du code de la sécurité sociale et arrêté ministériel du 28 mars 2011 relatif à l'indemnisation forfaitaire des médecins exerçant à titre libéral admis à participer à l'exercice des missions d'un établissement public de santé prévue à l'article R. 6146-21 du CSP). Le manque à gagner pour le centre hospitalier était ainsi estimé à plus de 330 000 € sur la période.

Sur la question de la prescription soulevée par la défense, la Cour a rappelé sa position constante en la matière. Ces contrats ayant été signés en période prescrite, il n'est plus possible de rechercher la responsabilité de leur signataire à raison de leur conclusion, alors même qu'ils comportent des clauses irrégulières. En revanche, l'application des règles de prescription ne fait pas obstacle à ce que soit recherchée la responsabilité de l'ordonnateur pour tout acte de mise en recouvrement de redevance intervenu en période non prescrite, dès lors que sa régularité peut être directement appréciée, indépendamment des stipulations du contrat, au regard des dispositions en vigueur précitées.

Après avoir constaté que les actes de mise en recouvrement des redevances litigieuses ne respectaient pas, du fait de l'application de taux minorés, les dispositions réglementaires en vigueur à la date à laquelle ils avaient été mis en œuvre, la Cour a considéré que de telles irrégularités constituaient une infraction aux règles d'exécution des recettes prévue à l'article L. 313-4 du CJF. De plus, ces agissements fautifs ayant procuré un avantage injustifié octroyé aux praticiens concernés et entraînant un préjudice financier pour le centre hospitalier de Chauny à hauteur de la minoration indue des sommes versées à titre de redevances, ils étaient également constitutifs d'un avantage injustifié au sens de l'article L. 313-6 du CJF.

2- En ce qui concerne le versement d'une indemnité différentielle

Le centre hospitalier de Chauny avait procédé entre mars 2015 et septembre 2016 au recrutement de quatre praticiens attachés associés. Les contrats initiaux des intéressés avaient été modifiés par des avenants qui avaient eu pour effet de leur accorder une indemnité différentielle permettant de les rémunérer comme s'ils avaient été classés à un échelon supérieur à celui auquel ils avaient droit. Le complément de rémunération ainsi attribué était évalué à la somme de 35 607 € pour la période comprise entre les mois d'avril et décembre 2016.

Après avoir constaté que le paiement de ces compléments de rémunération calculés à partir d'un reclassement d'échelon auquel les médecins attachés ne pouvaient prétendre, dans la mesure où ils ne disposaient pas de l'ancienneté requise, méconnaissait les dispositions du CSP (articles R. 6152-612 et R. 6152-611), la Cour a jugé que l'infraction aux règles d'exécution des dépenses prévues à l'article L. 313-4 du CJF était constituée. De plus, ces agissements fautifs ayant procuré un avantage injustifié octroyé aux praticiens concernés et entraînant un préjudice financier pour le centre hospitalier de Chauny à hauteur des versements indus effectués, ils étaient également constitutifs d'un avantage injustifié au sens de l'article L. 313-6 du CJF.

IV - Les circonstances de l'affaire

Sur le premier grief, il s'avère que le départ des médecins libéraux provoqué par la remise en cause de leurs avantages, dans un contexte marqué par des difficultés de recrutement, était un risque avéré, susceptible de remettre en cause la continuité du service public hospitalier. Par ailleurs, le directeur du centre avait transmis les contrats litigieux à l'agence régionale de santé en mentionnant explicitement que les taux de redevance n'étaient pas conformes aux textes. Or, en application de l'article R. 6146-17 du CSP, ces contrats sont réputés approuvés par la tutelle si elle n'a pas fait connaître son opposition dans un délai d'un mois à compter de sa réception, ce qui avait été le cas en l'espèce. La Cour a considéré que ces faits constituaient des circonstances atténuantes de responsabilité pour le directeur mis en cause.

Sur le second grief, il est apparu à la Cour que le directeur avait eu le souci de fidéliser des médecins intervenant dans des spécialités particulièrement sensibles, telles que la médecine d'urgence, la cardiologie

et la gérontologie dans un contexte de faible attractivité de l'hôpital et de difficultés de recrutement de praticiens hospitaliers. De plus, le dispositif de l'indemnité différentielle mis en place avait un effet nécessairement limité dans le temps, dans la mesure où les montants alloués, d'un montant total modeste, avaient vocation à diminuer progressivement jusqu'à extinction au fur et à mesure de l'avancement normal d'échelon des praticiens bénéficiaires. Enfin, le directeur avait mis en œuvre avec succès des mesures destinées à améliorer la situation de l'établissement, par la constitution d'un groupement de coopération sanitaire et la mise en place d'une direction commune avec le centre hospitalier de Saint-Quentin. La Cour a donc estimé que l'ensemble de ces faits constituaient des circonstances atténuantes de responsabilité pour le directeur mis en cause.

V - Les sanctions

Sur le premier grief, la Cour a condamné le directeur du centre hospitalier à une amende de 1 000 € et, sur le second grief, elle a dispensé de peine le directeur.

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

Arrêt n° 247-779 II du 11 février 2021

Chambre de commerce et d'industrie

de La Rochelle (2^{ème} arrêt)

I - Les infractions présumées

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

II - Résumé

Par un arrêt n° 235-779 du 4 juillet 2019, la CDBF avait condamné le président de la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de La Rochelle pour des irrégularités liées aux conditions de passation et d'exécution de plusieurs contrats et avenants de prestations de services marketing ayant pour objet la promotion de la région de La Rochelle auprès des voyageurs européens qui consultent le site de compagnies aériennes à bas coûts.

Par sa décision n° 433986 du 7 octobre 2020, le Conseil d'État a d'une part, annulé l'arrêt de la CDBF du 4 juillet 2019 en ce qu'il avait inexactement qualifié les faits qui lui étaient soumis, et, d'autre part, renvoyé l'affaire devant la CDBF. Dans cette décision, le Conseil d'État a jugé que les contrats de prestations de services marketing conclus par la CCI de La Rochelle avec deux sociétés de transport aérien et la filiale de l'une d'entre elles « *étaient non dissociables des contrats de prestations aéroportuaires et formaient en conséquence avec eux un même ensemble contractuel* ».

Dans ses réquisitions orales à l'audience, la Procureure générale, à la lumière de la décision du Conseil d'État précitée, a réduit le champ de saisine de la Cour aux seuls griefs résultant du commencement d'exécution des contrats avant leur notification, du défaut de respect du règlement intérieur de la CCI et de la rédaction des contrats et avenants en langue anglaise.

Si la Cour n'a pas suivi les réquisitions sur les deux derniers griefs, elle a, en revanche, sanctionné le président de la CCI pour des irrégularités relatives à la rétroactivité de certains contrats.

La Cour, prenant en compte diverses circonstances atténuantes, a sanctionné le président de la CCI par une amende de 300 €.

III - Les faits et les infractions

La CCI de La Rochelle avait signé avec deux sociétés de transport à bas coûts desservant son aéroport des contrats de services aéroportuaires. De plus, la CCI avait également signé avec ces sociétés ou la filiale de l'une d'entre elles, plusieurs contrats de prestations de services marketing ayant pour objet la promotion de la région de La Rochelle en direction des voyageurs européens qui consultent le site de ces compagnies aériennes.

1- En ce qui concerne le commencement d'exécution des contrats avant leur notification

La Cour a relevé que deux contrats avaient été signés alors qu'ils avaient déjà connu un commencement d'exécution. Au surplus, pour l'un d'entre eux, des factures avaient été réglées avant même sa signature, intervenue plus d'un an après le début de son exécution. Elle en a déduit qu'il s'agissait d'une infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses au sens de l'article L. 313-4 du CJF et a retenu la responsabilité du président de la CCI à ce titre.

2- En ce qui concerne le respect des procédures internes de la chambre de commerce

La Cour, après avoir rappelé que des avenants à l'un des contrats avaient été signés sans avoir été soumis pour avis à la commission consultative des marchés de la CCI, a considéré que l'infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses au sens de l'article L. 313-4 du CJF n'était cependant pas constituée, le règlement intérieur de la CCI ne prévoyant cette saisine que si la commission consultative avait précédemment eu à connaître du contrat initial ce qui n'était pas le cas en l'espèce.

3- En ce qui concerne la rédaction des contrats et avenants en langue anglaise

La Cour a tout d'abord rappelé les dispositions de l'article 5 de la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française qui stipule que les contrats auxquels une personne morale de droit public est partie sont rédigés en langue française, une exception à cette règle étant permise pour les contrats conclus par une personne morale de droit public gérant des activités à caractère industriel et commercial et à exécuter intégralement hors du territoire national.

Elle a cependant considéré que la circonstance que des contrats soient rédigés en langue étrangère était, par elle-même, sans incidence sur la régularité de la dépense, l'exigence d'une rédaction des contrats en langue française n'étant pas au nombre des prescriptions susceptibles d'être rattachées à la procédure d'exécution des dépenses publiques.

Tout en notant que ce défaut de respect des dispositions précitées était regrettable et quel que soit, par ailleurs, le risque juridique encouru de ce fait par les signataires du contrat sur son interprétation, ce défaut ne constituait pas une infraction aux « règles d'exécution » des dépenses au sens de l'article L. 313-4 du CJF.

IV - Les circonstances de l'affaire

La Cour a retenu comme circonstance atténuante la situation de forte concurrence entre l'aéroport de La Rochelle et d'autres aéroports de la région pour être desservi par des entreprises de transport aérien à bas coûts ce qui réduisait considérablement la capacité de négociation du président de la CCI vis-à-vis de ces sociétés de transport et de leurs filiales.

V - Les sanctions

Le président de la CCI de La Rochelle a été condamné à une amende de 300 €.

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

Un pourvoi en cassation a été formé contre cet arrêt que le Conseil d'État, par sa décision du 16 novembre 2021, n'a pas admis.

Arrêt n° 248-767 du 9 mars 2021

CDC Entreprises – Plan d’attributions gratuites d’actions

I - Les infractions présumées

- Art. L. 313-4 du CJF : infractions aux règles d’exécution des dépenses et des recettes de l’État ou des collectivités et organismes mentionnés à l’article L. 312-1 du CJF ;
- Art. L. 313-6 du CJF : avantage injustifié procuré à autrui entraînant un préjudice pour le Trésor ou l’organisme intéressé.

II - Résumé

Le ministère public avait renvoyé devant la CDBF le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations ainsi que le président et le directeur général de la filiale CDC Entreprises pour des irrégularités liées aux conditions de mise en place, de fonctionnement et de dénouement d’un plan d’attributions gratuites d’actions (PAGA) aux salariés de CDC Entreprises.²²

Dans un premier temps, la Cour a écarté un certain nombre de moyens soulevés par la défense qui remettaient en cause la procédure devant la CDBF.

Sur le fond, s’écartant de la décision de renvoi sur le champ temporel des faits susceptibles d’être appréhendés compte tenu de la prescription, la Cour s’est concentrée sur deux décisions de distribution de dividendes.

²² Voir sur le même sujet, Insertion RPA 2015 « *Les attributions gratuites d’actions de CDC Entreprises, filiale de la Caisse des dépôts et consignations : les dérives d’un dispositif d’actionnariat salarié public* ».

Estimant que le montant distribué aux actionnaires titulaires d'un droit de préférence, manifestement excessif, avait nui aux intérêts patrimoniaux de la Caisse des dépôts et consignations, la Cour a retenu la responsabilité des trois personnes renvoyées qu'elle a condamnées à des amendes.

Trois points particuliers méritent d'être soulignés. Tout d'abord, le premier intérêt de cet arrêt est qu'il précise la jurisprudence de la Cour sur les règles de prescription applicables à des faits indissociables. Ensuite, pour la troisième fois en quelques mois, la Cour retient la faute de gestion constitutive de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du CJF, alors même qu'en l'espèce, aucune règle légale ou statutaire n'a été enfreinte. Enfin, les sanctions infligées par la Cour sont particulièrement sévères.

III - Les faits et les infractions

En octobre 2007, l'actionnaire unique de CDC Entreprises, représenté par le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, avait décidé de créer une nouvelle catégorie d'actions dites de préférence, dépourvues du droit de vote. Il avait donné autorisation, pour une durée de 38 mois, à son président pour attribuer des actions gratuites à certains salariés dans la limite de 29 200 actions d'une valeur nominale de 10 €, représentant 10 % du capital social de la société et ouvrant droit à 20 % du bénéfice distribuable. Le dispositif aurait eu pour objectifs, d'une part, de motiver et fidéliser les salariés et d'autre part, de favoriser la stabilité de l'encadrement et répondre aux départs de plusieurs de ses cadres en 2005 et 2006. Par quatre décisions prises entre décembre 2007 et novembre 2010, le président de CDC Entreprises a procédé à l'attribution des actions aux salariés bénéficiaires. En juin 2010, mars 2011, avril 2012 et avril 2013, 8,73 M€ ont été distribués au titre des dividendes prioritaires s'attachant aux actions gratuites attribuées par le président de CDC Entreprises. À l'occasion de la création de la Banque publique d'investissement, la Caisse des dépôts et consignations a entendu procéder à une simplification de la structure actionnariale de CDC Entreprises et a décidé de dénouer le PAGA au sein de CDC Entreprises en invitant l'ensemble des porteurs d'actions de préférence qui étaient en mesure de le faire, à céder ces dernières. Au total, la mise en place, le fonctionnement puis le dénouement du PAGA au sein de CDC Entreprises se sont traduits par un montant total de dépenses supérieur à 15 M€. Le coût moyen du dispositif par salarié concerné s'est élevé au moins à 0,22 M€.

1- Sur la prescription

Alors que la décision de mise en place du PAGA, ainsi que les trois premières décisions d'attribution des actions gratuites étaient intervenues

en période prescrite, le ministère public, s'appuyant sur la jurisprudence de la CDBF²³, avait poursuivi toutes les décisions prises entre 2007 et 2013, considérant que ces faits formaient un ensemble indissociable d'opérations que la Cour pouvait ainsi appréhender comme un fait unique et indivisible. La CDBF n'a pas suivi ce raisonnement, estimant au contraire que le fait que la mise en place d'un PAGA au sein de CDC Entreprises se soit traduite par différentes décisions prises entre 2007 et 2013 ne suffisait pas, en l'espèce, à considérer que ces décisions formeraient un tout indissociable. La Cour a notamment relevé que même si ces décisions successives avaient incontestablement un lien entre elles, elles ne résultaient pas automatiquement les unes des autres au point pour certaines de revêtir le caractère de mesures d'exécution des précédentes, les unes et les autres relevant parfois de la compétence de personnes différentes. Tirant les conséquences de son analyse des règles de prescription appliquées au cas d'espèce, et relevant que les décisions prises après 2011 étaient postérieures à la cessation de fonction du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations et du président de CDC Entreprises, la Cour en a conclu qu'elle ne pouvait appréhender que trois décisions, la décision d'attributions d'actions du 26 novembre 2010 et les décisions de distribution de dividendes des 11 juin 2010 et 31 mars 2011.

2- Sur les décisions de versement des dividendes

Après avoir réglé la délicate question de la prescription dans un sens qui compliquait fortement les poursuites, la Cour a concentré son analyse sur les deux décisions de distribution des dividendes. Elle a tout d'abord relevé que le montant du bénéfice distribuable en 2010 et 2011 s'était trouvé fortement éloigné des simulations qui avaient été présentées en novembre 2007 au conseil d'administration de CDC Entreprises (+ 33 % par rapport à l'hypothèse haute), du fait des reports à nouveau des exercices précédents et du résultat financier de l'entreprise dont le montant est directement et mécaniquement lié à l'augmentation du volume des actifs confiés en gestion par des financeurs publics, sans rapport direct avec les performances de placement de la société et celles de ses dirigeants.

La Cour a ensuite rappelé que si elle n'était pas juge de l'opportunité des décisions de gestion²⁴, sa jurisprudence constante pouvait l'amener à juger que des manquements aux principes de bonne gestion et de préservation des intérêts patrimoniaux d'un organisme pouvaient constituer l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du CJF, comme l'y

²³ Cf. CDBF, 28 octobre 2005, *Ministère de la Défense, Direction des constructions navales*.

²⁴ Cf. CDBF, 24 février 2006, *Altus Finance*.

invitait le titre même de la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 tendant à sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'État et de diverses collectivités et portant création d'une CDBF.

Venant ensuite au cœur de son argumentation, la Cour est repartie des déclarations des personnes mises en cause qui avaient expliqué que la distribution des dividendes avait le caractère de compléments de rémunérations. Elle a alors constaté que les montants distribués avaient excédé très sensiblement ce qui avait été initialement envisagé au moment des travaux préparatoires à la mise en place du dispositif du PAGA. Puis, la Cour a considéré qu'il ne résultait en aucune manière de l'instruction que le montant des sommes versées au président et au directeur général de CDC Entreprises qui avaient perçu, à eux seuls, 17 % des dividendes en 2010 et 16 % en 2011, pouvait trouver la moindre justification dans l'objectif général mentionné de fidéliser les cadres de l'entreprise et d'empêcher leur fuite vers d'autres sociétés financières. Dans ces conditions, pour la Cour, une telle affectation des résultats de CDC Entreprises s'était faite en fonction des intérêts de ses seuls salariés, à commencer par les plus importants d'entre eux, et au détriment de son actionnaire public qui avait été lésé du fait d'une remontée de dividendes moindre que celle à laquelle il pouvait prétendre. La Cour a jugé que ce défaut de préservation des intérêts matériels et patrimoniaux de la Caisse des dépôts et consignations était une faute de gestion, constitutive de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du CJF. En revanche, faute de parangonnage, elle a estimé que le caractère injustifié de l'avantage octroyé aux salariés n'était pas suffisamment établi par l'accusation pour que les éléments constitutifs de l'infraction prévue à l'article L. 313-6 du CJF puissent être considérés comme réunis.

La Cour a donc retenu la responsabilité du directeur général de la Caisse des dépôts et consignations pour avoir signé les décisions de distribution des dividendes, du président de CDC Entreprises pour avoir proposé à l'assemblée générale de distribuer la totalité du bénéfice distribuable et du directeur général de CDC Entreprises pour avoir participé à la préparation de ces décisions.

IV - Les circonstances de l'affaire

La Cour a retenu différentes circonstances atténuantes pour le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations : le fait que lors de sa nomination, les travaux préparatoires à la mise en place du PAGA

étaient déjà largement avancés et qu'un accord de principe de son prédécesseur avait déjà été donné sur ce plan ; que lorsqu'il s'est rendu compte que la mise en œuvre du dispositif conduisait à une dérive, il avait diligenté un audit pour identifier les conditions dans lesquelles la Caisse des dépôts avait été informée tout au long du processus des principales caractéristiques du dispositif mis en place et notamment de ses aspects financiers ; enfin, qu'il n'avait tiré aucun avantage personnel du PAGA.

Concernant le président et le directeur général de CDC Entreprises, la Cour a retenu comme circonstances aggravantes le fait qu'ils avaient été les principaux bénéficiaires du PAGA, recevant à ce titre, chacun respectivement 533 000 € sur 40 mois et 867 000 € sur 9 mois.

V - Les sanctions

Le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations a été condamné à une amende de 5 000 €. Le président et le directeur général de CDC Entreprises ont été condamnés respectivement à une amende de 100 000 € et de 70 000 €.

La Cour a décidé la publication intégrale de l'arrêt au *Journal officiel* de la République française et, en version anonymisée, sur le site internet de la Cour, ainsi que la mise en place pendant un mois d'un lien entre le site internet de la Cour et le *Journal officiel*. Elle a également décidé de l'envoi d'une copie de l'arrêt au ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance ainsi qu'au directeur général de la Caisse des dépôts et consignation.

Un pourvoi en cassation a été formé contre cet arrêt par les trois personnes jugées.

Arrêt n° 249-837 du 26 mars 2021

Société d'économie mixte de construction du département de l'Ain (SEMCODA)

I - Les infractions présumées

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

II - Résumé

Le ministère public avait renvoyé devant la Cour deux anciens présidents-directeurs généraux et deux anciens directeurs de la Société d'économie mixte de construction du département de l'Ain (SEMCODA) pour des irrégularités relatives aux conditions d'acquisition ou de prise à bail de biens immobiliers.

En ce qui concerne la réalisation de deux acquisitions immobilières sans disposer de l'avis préalable des services d'évaluation domaniale de la direction de l'immobilier de l'État, la Cour, après avoir constaté qu'il ressortait de l'instruction que le prix des acquisitions excédait les seuils prévus par les textes réglementaires au-delà desquels une telle sollicitation préalable s'imposait, a jugé que ces faits constituaient une infraction aux règles d'exécution des dépenses prévue à l'article L. 313-4 du CJF.

En ce qui concerne la réalisation de douze acquisitions ou prises à bail immobilières pour un montant supérieur à l'estimation de la direction des services d'évaluation domaniale en l'absence de délibération préalable

du conseil d'administration, il était fait grief aux acquisitions et prises à bail d'avoir été effectuées en l'absence de délibération du conseil d'administration de la SEMCODA permettant de « passer outre » le fait que ces opérations avaient été réalisées à des prix supérieurs, parfois très nettement, aux estimations établies par les services d'évaluation domaniale de la direction de l'immobilier de l'État. Or, au moment des faits, il n'existait aucune disposition faisant obligation de susciter une délibération spécialement motivée du conseil d'administration pour « passer outre » l'existence d'une estimation domaniale inférieure aux prix envisagés. Une telle obligation procédait antérieurement du décret du 14 mars 1986 lequel, abrogé par le décret du 22 novembre 2011, n'était plus en vigueur au moment des faits. La Cour a donc écarté le grief.

Deux points particuliers méritent d'être soulignés.

Les élus locaux peuvent être justiciables de la CDBF : dans sa décision, la Cour, après avoir constaté que la fonction de président du conseil d'administration de la SEMCODA n'était pas l'accessoire obligé de la fonction principale d'élu au conseil départemental de l'Ain, reconnaît la qualité de justiciable de la CDBF aux présidents-directeurs généraux de la SEMCODA, par ailleurs élus au conseil départemental du département.

L'illégalité d'une décision au sens de la jurisprudence administrative ne lie pas le juge financier : en réponse à un moyen soulevé par la défense, la Cour a considéré que les personnes renvoyées ne pouvaient utilement, au stade de la constatation de l'infraction, se prévaloir de la circonstance, d'une part, que cette consultation ne présentait pas, comme l'avait jugé le Conseil d'État, statuant au contentieux, le caractère d'une garantie et, d'autre part, que l'évaluation donnée après coup par les services d'évaluation domaniale étant proche du prix d'acquisition retenu, le vice tiré du défaut de cette consultation serait sans incidence sur le sens de la décision d'acquisition. La Cour a rappelé qu'en effet, une telle infraction était constituée dès lors qu'avait été méconnue l'obligation de veiller au respect des procédures légalement requises et qu'en application des dispositions précitées du CJF, il revenait à la Cour de relever les infractions aux règles d'exécution des dépenses.

III - Les circonstances de l'affaire

Sur le premier grief, la Cour a relevé que les actes d'acquisition de biens immobiliers avaient été préparés par un notaire et revus par les services de la SEMCODA. En outre, au moment des faits, la société n'avait

plus de directeur. Au surplus, le montant estimé par les services d'évaluation domaniale plusieurs mois après la signature des actes s'était avéré proche de celui retenu pour les acquisitions. La Cour a considéré que ces faits constituaient des circonstances atténuantes de responsabilité pour le président-directeur général mis en cause.

IV - Les sanctions

Sur le premier grief, au vue des circonstances, la Cour a dispensé de peine le président-directeur général. Sur le second grief, elle a relaxé les personnes renvoyées.

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

Un pourvoi en cassation a été formé contre cet arrêt.

Arrêt n° 250-845 du 3 mai 2021

Association OPCALIA

I - Les infractions présumées

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

II - Résumé

Le ministère public avait renvoyé devant la Cour les anciens président, directeur général et directrice générale adjointe de l'association « OPCALIA » pour des irrégularités relatives aux conditions de signature d'un formulaire de rupture conventionnelle de contrat de travail et de trois protocoles d'accord transactionnel signés avec des salariés licenciés.

En ce qui concerne la signature d'un formulaire de rupture conventionnelle du contrat de travail du directeur général par le président de l'association, la Cour, s'appuyant sur les statuts de l'association qui ne prévoyaient aucune disposition spécifique quant à l'organe compétent pour décider des actes de disposition affectant le patrimoine de l'association, a considéré qu'en l'absence de délégations du conseil d'administration relatives à la gestion par le président de tels actes, ceux-ci demeuraient de la compétence du conseil, sans qu'ils puissent être rattachés au pouvoir

général, dévolu au président par les statuts, de représenter OPCALIA dans tous les actes de la vie civile. Constatant l'absence d'une délégation de pouvoirs donnée par le conseil d'administration au président qui n'avait pas été expressément autorisé par cette instance à signer ce formulaire, elle a jugé que le fait d'avoir signé un formulaire de rupture conventionnelle du contrat de travail engageant les fonds de l'association au-delà des sommes dues en cas de licenciement du directeur général, était constitutif des infractions prévues aux articles L. 313-3 et L. 313-4 du CJF²⁵. En revanche, ne suivant pas en cela le ministère public, la Cour a estimé que les éléments constitutifs de l'infraction prévue à l'article L. 313-6 du CJF n'étaient pas réunis.

En ce qui concerne la signature de protocoles d'accord transactionnel avec trois salariés licenciés par le directeur général et la directrice générale adjointe, exerçant les fonctions de directrice générale par intérim, la Cour est repartie du raisonnement qu'elle avait tenu sur les faits précédents. Elle a ainsi rappelé que les actes de disposition affectant le patrimoine de l'association demeuraient de la compétence du conseil d'administration d'OPCALIA et non de celle du président de l'association. Dans ces conditions, ne disposant pas d'une délégation de son conseil, le président n'avait pas compétence pour subdéléguer ce pouvoir au directeur général. Après avoir constaté que le directeur général et la directrice générale par intérim bénéficiaient d'une procuration générale consentie par le président et le vice-président de l'association, la Cour a estimé que cette procuration qui, en tout état de cause, ne visait pas explicitement la signature de protocoles d'accord transactionnel, ne résultait pas d'une subdélégation de pouvoirs prévue par le conseil d'administration dans un champ qu'il aurait préalablement déterminé. Elle en a conclu que le fait, pour le directeur général et la directrice générale par intérim, d'avoir signé des protocoles transactionnels engageant les fonds de l'association au-delà des sommes dues en cas de licenciement en méconnaissance des dispositions statutaires de l'association, et sans y avoir été spécifiquement autorisé par le conseil d'administration, était constitutif des infractions prévues aux articles L. 313-3 et L. 313-4 du CJF.

La Cour a retenu la responsabilité des trois personnes renvoyées. Après avoir analysé les circonstances, elle a sanctionné par une amende le président de l'association et dispensé de peine le directeur général et la directrice générale par intérim.

²⁵ Cf. CDBF, 3 avril 2009, *Associations union interprofession enseignement (UNIFE-PE) et union interprofession insertion professionnelle (UNIFE-IP)*.

III - Les circonstances de l'affaire

La Cour a retenu différents faits constituant des circonstances atténuantes de responsabilité pour le président de l'association tenant au caractère bénévole de l'exercice de son mandat et aux conséquences très importantes pour OPCALIA de la réforme de la formation professionnelle décidée par la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale qui remettait profondément en cause le modèle économique de l'association.

La Cour a également relevé que le directeur général et la directrice générale par intérim de l'association pouvaient raisonnablement penser qu'ils agissaient dans le cadre de procurations régulières et que le président et le vice-président de l'association étaient habilités à leur subdéléguer leurs pouvoirs.

IV - Les sanctions

La Cour a condamné le président à une amende de 1 000 € et a dispensé de peine le directeur général et la directrice générale par intérim.

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

Arrêt n° 251-826 du 14 juin 2021

Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

I - Les infractions présumées

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

II - Résumé

Le ministère public avait renvoyé devant la Cour l'ancienne directrice générale de la cohésion sociale ainsi que la cheffe du service des politiques d'appui et adjointe à la direction générale de la cohésion sociale pour des irrégularités relatives aux conditions de passation d'un marché public d'expérimentation d'une prestation de centre relais téléphonique pour les personnes sourdes ou malentendantes. Le cahier des clauses techniques particulières exigeait, pour la transcription écrite en simultanée, un niveau de performance conduisant de fait à privilégier le mode de la vélotypie sur celui de la sténotypie. Trois offres avaient été déposées. Deux sociétés évincées ont saisi le tribunal administratif de Paris à fin d'annulation du marché. Par une décision rendue le 25 juin 2015, le tribunal a annulé le marché en raison de la gravité des irrégularités commises. Cette décision n'a pas été frappée d'appel.

La défense des personnes renvoyées devant la CDBF soutenait que tout manquement aux dispositions du code des marchés publics (CMP), notamment celles qui ont trait aux conditions de passation des marchés, n'entraînait pas systématiquement la commission d'une infraction au sens de l'article L. 313-4 du CJF. La Cour a posé un attendu de principe dans lequel elle a rappelé que les prescriptions du CMP et les règles applicables en matière de commande publique sont, par nature, des règles non détachables d'une procédure d'exécution des dépenses publiques, sans qu'il y ait lieu

d'opérer aucune distinction entre conditions de passation et conditions d'exécution des marchés. En l'espèce le marché ayant donné lieu à des paiements, la méconnaissance des règles applicables lors de la passation de ce marché était ainsi susceptible d'engager la responsabilité des personnes ayant méconnu ces règles sur le fondement de l'article L. 313-4 du CJF.

En ce qui concerne l'égal accès des candidats au marché, la Cour, après avoir constaté que l'expérimentation souhaitée par le comité interministériel du handicap était précisément d'expérimenter un dispositif faisant appel à la vélotypie comme procédé de transcription écrite et que le dossier ne permettait pas d'établir que ce choix aurait provoqué une distorsion de concurrence entre les candidats, conduisant la DGCS à retenir irrégulièrement une société au détriment d'autres candidats mieux-disants, a jugé que la responsabilité des personnes renvoyées ne saurait être engagée pour défaut de respect des dispositions du CMP.

En ce qui concerne la production des documents relatifs à la sous-traitance, la Cour a constaté que la société retenue n'avait pas produit, lors du dépôt de sa candidature, l'intégralité des documents exigés des sociétés sous-traitantes tels que prévus par les dispositions du CMP. En conséquence, le pouvoir adjudicateur avait effectué un choix alors même qu'il ne disposait pas de tous les éléments juridiquement requis pour apprécier les capacités techniques, professionnelles et financières de ladite société. La Cour a considéré, en conséquence, que le fait d'avoir attribué un marché public en méconnaissance des dispositions du CMP, constituait une infraction aux règles d'exécution des dépenses prévue à l'article L. 313-4 du CJF. Elle a retenu la responsabilité de la directrice générale de la cohésion sociale, qui avait signé le rapport de présentation de la procédure de consultation et la décision retenant l'offre d'une société. En revanche, elle a jugé que ces manquements n'étaient pas imputables à son adjointe qui avait signé l'acte d'engagement du marché, lequel était une simple mesure d'exécution de la décision prise par sa supérieure hiérarchique.

III - Les sanctions

La Cour a condamné la directrice générale de la cohésion sociale à une amende de 500 € et elle a relaxé son adjointe.

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

Arrêt n° 252-852 du 30 septembre 2021

Commune de Saint-Denis de La Réunion

I - Les infractions présumées

- Art. L. 313-6 du CJF : avantage injustifié procuré à autrui entraînant un préjudice pour le Trésor ou l'organisme intéressé.

II - Résumé

Le ministère public avait renvoyé devant la Cour l'ancien maire de la commune de Saint-Denis de La Réunion pour avoir procédé à la réquisition du comptable public en vue du paiement d'indemnités à des agents non titulaires de la commune et avoir enfreint les dispositions de l'article L. 313-6 du CJF.

La décision de renvoi était fondée sur l'article L. 312-2 du CJF qui institue une exception au principe de non justiciabilité des élus locaux définie au II de l'article L. 312-1 du CJF.

Après avoir rappelé qu'en réquisitionnant le comptable de la commune, le maire avait, en application de l'article L. 1617-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), engagé sa responsabilité propre en lieu et place de celle du comptable public, la Cour a analysé les faits au regard des éléments constitutifs de l'infraction prévue à l'article L. 313-6 du CJF. Considérant que le maire de la commune avait enfreint ces dispositions, et lui reconnaissant des circonstances atténuantes, elle l'a condamné à une amende de 4 000 €.

L'intérêt majeur de cet arrêt tient au caractère très exceptionnel du renvoi devant la CDBF d'un élu local suite à réquisition du comptable

public. C'est, en effet, la seconde fois que ce cas se présente dans l'histoire de la Cour.²⁶

III - Les faits et les infractions

Par un mandat collectif émis le 7 décembre 2015, pour un montant de 5 235 871,81 €, le maire de la commune de Saint-Denis de La Réunion avait demandé au comptable public de payer la rémunération des agents non titulaires permanents de cette commune pour le mois de décembre 2015. Par un courrier du 9 décembre 2015, le comptable public avait informé le maire qu'il suspendait le paiement des compléments de rémunération d'agents non titulaires de catégorie C d'un montant s'élevant à 2 907 705,40 €, inclus dans la somme de 5 235 871,81 €, en faisant valoir que les justifications produites à l'appui du mandat, requises par l'annexe I de l'article D. 1617-19 du CGCT, étaient insuffisantes. À la suite de cette suspension du paiement, le maire avait adressé, le 9 décembre 2015, au comptable public un ordre de réquisition de payer les dépenses en cause et émis un nouveau mandat se substituant au premier. Le comptable public s'y était conformé, en application des dispositions de l'article L. 1617-3 du CGCT. La Cour a jugé qu'en réquisitionnant le comptable de la commune sur le mandat précité, le maire avait, en application de cet article, engagé sa responsabilité propre en lieu et place de celle du comptable public.

1- S'agissant de la méconnaissance des obligations qui s'imposent à l'ordonnateur au sens de l'article L. 313-6 du CJF

Le maire de la commune soutenait que les paiements étaient justifiés par une délibération du 12 novembre 2008 du conseil municipal de la commune de Saint-Denis tendant à l'amélioration du pouvoir d'achat de ses agents. Or, l'objet de cette délibération était d'étendre aux agents non titulaires permanents de catégorie C le régime indemnitaire des agents titulaires. Mais il résulte de l'instruction que les agents concernés avaient non seulement perçu les primes et indemnités prévues par cette délibération mais également un « complément de rémunération » correspondant à un « treizième mois de salaire ». Et c'est bien ce complément de rémunération qui n'était institué par aucune délibération de l'assemblée générale (qui aurait dû en fixer les modalités d'attribution et le calcul), les paiements n'étant pas appuyés non plus de décisions individuelles du maire de la commune pour chacun des intéressés. La Cour en a conclu que le

²⁶ Cf. CDBF, 30 juin 2006, *Syndicat intercommunal à vocation multiple de la région d'Étapes-sur-Mer*.

versement d'un complément de rémunération aux agents non titulaires permanents de catégorie C, sans respecter les règles applicables en matière de justification de la dépense, constituait une méconnaissance de ses obligations par l'ordonnateur.

2 -S'agissant de l'octroi d'un avantage injustifié au sens de l'article L. 313-6 du CJF

Après avoir rappelé les dispositions législatives qui autorisent les agents non titulaires des collectivités territoriales à bénéficier d'indemnités pour autant qu'elles aient été instituées par un texte législatif ou réglementaire, et à la condition qu'elles n'excèdent pas les rémunérations auxquelles peuvent prétendre des agents de l'État occupant des fonctions et ayant des qualifications équivalentes. La Cour a considéré que le maire de la commune, qui n'avait produit aucune délibération du conseil municipal justifiant le versement, ne disposait d'aucun pouvoir propre pour prononcer l'attribution des compléments de rémunération aux agents concernés. En outre, elle a estimé que cette attribution d'un complément de rémunération s'apparentant à un « treizième mois » méconnaissait le « principe de parité » prévu par l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984. Dans ces conditions, elle en a déduit que ce versement constituait un avantage injustifié.

3 - S'agissant du caractère préjudiciable pour la commune de l'octroi de l'avantage injustifié au sens de l'article L. 313-6 du CJF

Du fait de l'absence de tout fondement légal, la Cour a conclu que le versement du complément de rémunération avait causé un préjudice financier à la commune de Saint-Denis à hauteur des sommes versées, soit 2 907 705,40 €. Répondant aux moyens développés par la défense, la Cour a estimé que le maire ne pouvait utilement se prévaloir, d'une part de ce que cette mesure était d'un coût plus supportable pour la collectivité que celle résultant d'une éventuelle titularisation de l'ensemble des agents de catégorie C concernés et, d'autre part de ce qu'en adoptant le 25 juin 2016 une nouvelle délibération, la commune aurait mis fin pour l'avenir à de tels versements. Enfin, la Cour a rappelé sa jurisprudence constante sur le fait que l'infraction prévue à l'article L. 313-6 du CJF n'exigeait pas que l'agent mis en cause ait eu l'intention de procurer à autrui un avantage injustifié ayant causé un préjudice, mais seulement que les décisions prises par cet agent, en méconnaissance de ses obligations, aient abouti à un tel résultat.

IV - Les circonstances de l'affaire

La Cour a retenu comme circonstances atténuantes le fait que le comptable public ne s'était jamais opposé au paiement des compléments de rémunération entre la délibération de novembre 2008 et le mois de décembre 2015, ainsi que le fait que l'arrêt de la cour administrative d'appel de Bordeaux, qui avait jugé que la délibération du 12 novembre 2008 ne pouvait fournir de fondement légal à de tels compléments, était postérieur à l'ordre de réquisition signé par le maire.

V - Les sanctions

La Cour a condamné l'ancien maire de la commune à une amende de 4 000 €.

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

Arrêt n° 253-834 du 15 novembre 2021

Commission du film d'Ile-de-France

I - Les infractions présumées

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

II - Résumé

Le ministère public avait renvoyé devant la Cour l'ancien directeur de la Commission du film d'Ile-de-France pour des irrégularités relatives à l'octroi de compléments de rémunération aux agents de l'établissement, à lui-même, ainsi qu'aux conditions d'utilisation d'une carte « affaires ».

Si la Cour n'a pas retenu d'infraction sur le premier grief, elle a en revanche reconnu la responsabilité du directeur de l'établissement sur les deux autres griefs.

Prenant en compte des circonstances aggravantes, elle l'a sanctionné par une amende de 5 000 €.

III - Les faits et les infractions

1- Sur les compléments de rémunération attribués aux agents de l'établissement

Depuis 2004, tous les agents de l'établissement avaient bénéficié chaque année d'une « prime exceptionnelle » versée au mois de décembre, équivalant à un 13^{ème} et 14^{ème} mois de salaire alors que leurs contrats de travail ne prévoyaient ni le versement d'une telle prime annuelle ni le bénéfice d'un 13^{ème} et 14^{ème} mois sous forme d'une prime exceptionnelle versée en fin d'année ou à tout autre moment. Les primes étaient versées chaque année, sur simple « attestation » signée par le directeur.

La Cour, s'appuyant sur les statuts de l'établissement public qui prévoyaient la possibilité pour le conseil d'administration de déléguer certaines compétences au directeur, a considéré que, dès lors que l'octroi de ces primes s'inscrivait dans le cadre des relations contractuelles entre les agents et l'établissement, le directeur était en droit d'accorder ces indemnités aux agents, en application de deux délibérations du conseil d'administration.²⁷

En conséquence, la Cour a jugé que les éléments constitutifs des infractions prévues aux articles L. 313-3 et L. 313-4 du CJF n'étaient pas réunis en l'espèce.

2- Sur les compléments de rémunération attribués au directeur de l'établissement

Entre 2013 et 2016, le directeur général avait bénéficié chaque année de primes « exceptionnelles » versées au mois de décembre, d'un montant fixe équivalant par principe et de façon automatique à deux mois de salaire pour un montant total de 66 718,54 € sur quatre ans. Ces versements étaient effectués sur la base d'une simple attestation signée par le directeur lui-même, à son propre bénéfice.

La Cour, après avoir rappelé qu'en application du CGCT, le directeur d'un établissement public de coopération culturelle à caractère industriel et commercial était un agent contractuel de droit public soumis aux dispositions de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, a constaté que les contrats de travail successifs ne prévoyaient pas le versement de telles primes et

²⁷ Sur la question de l'interprétation des statuts et la répartition des compétences entre un conseil d'administration et l'ordonnateur, Cf. CDBF, 3 mai 2021, *OPCALIA*.

qu'aucune décision du conseil d'administration de l'établissement n'avait été prise en ce sens.

Dans ces conditions, elle a jugé que ces faits étaient constitutifs des infractions prévues aux articles L. 313-3 et L. 313-4 du CJF.

3- Sur le règlement de dépenses par carte « affaires » dite carte « *corporate* »

L'établissement public avait souscrit en 2008 un contrat pour bénéficier d'une carte de paiement dite « *corporate* » ou carte « affaires ». Ce contrat, conclu sans limite de durée, était resté en vigueur jusqu'à sa résiliation par l'établissement début 2017. Entre 2014 et 2016, l'établissement a réglé, au moyen de cette carte, des dépenses d'un montant total de 176 725,85 €.

La Cour a rappelé que le décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et son arrêté d'application du 24 décembre 2012 imposaient que l'utilisation de ce type de carte de paiement devait, à compter de l'entrée en vigueur des dispositions réglementaires précitées, être autorisée par le directeur général des finances publiques. Constatant que l'établissement ne s'était jamais mis en conformité avec ces nouvelles dispositions qui s'appliquaient au contrat en cours, cette autorisation n'ayant jamais été sollicitée, la Cour a jugé que les paiements opérés par l'établissement au moyen de cette carte « affaires » avaient méconnu les règles relatives aux moyens de paiement s'appliquant à l'établissement et qu'ainsi, ces faits étaient constitutifs de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du CJF.

IV - Les circonstances de l'affaire

La Cour a retenu comme circonstance aggravante le fait que le directeur s'était octroyé à lui-même des compléments de rémunération pour un montant significatif représentant plus de 66 000 € entre 2013 et 2016 ce qui constituait un manquement particulièrement grave aux devoirs qui incombent à quiconque participe à la gestion de deniers publics.

V - Les sanctions

La Cour a condamné le directeur de l'établissement à une amende de 5 000 €.

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

Arrêt n° 254-861 du 3 décembre 2021

Société anonyme d'économie mixte locale

TERACTEM

I - Les infractions présumées

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

II - Résumé

Le ministère public avait renvoyé devant la Cour le directeur général de la société anonyme d'économie mixte locale (SAEML) TERACTEM pour des irrégularités relatives aux conditions de passation de plusieurs marchés publics, trois marchés de maîtrise d'œuvre et un marché de travaux.

La première question à laquelle la Cour a dû répondre était de savoir si la société TERACTEM était un pouvoir adjudicateur au sens de l'article 3 de l'ordonnance du 6 juin 2005 puis de l'article 10 de l'ordonnance du 23 juillet 2015. La défense du directeur général contestait cette qualification en s'appuyant notamment sur la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Elle en déduisait que les règles définies par les décrets du 30 décembre 2005 et du 25 mars 2016 concernant les marchés publics passés par certains pouvoirs adjudicateurs n'étaient pas applicables à la société.

La Cour, après avoir tranché cette question de principe et reconnu à la société TERACTEM la qualité de pouvoir adjudicateur, a analysé les quatre marchés litigieux au regard des dispositions réglementaires précitées et des règles internes définies par la société. Après avoir relevé que les marchés en cause avaient été passés sans mesure de publicité ni mise en concurrence préalable, au surplus sans présenter à la commission interne un rapport de procédure et d'analyse des offres, la Cour a jugé que ces faits étaient constitutifs de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du CJF. Pour deux marchés de maîtrise d'œuvre, la Cour a également jugé que le fait d'avoir signé des marchés postérieurement au commencement de leur exécution, constituait une infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses au sens de l'article L. 313-4 du CJF. En revanche, pour ces deux marchés de maîtrise d'œuvre, ainsi que pour le marché de travaux, la Cour a jugé que les éléments constitutifs de l'infraction prévue à l'article L. 313-3 du CJF n'étaient pas, en l'espèce, réunis, le directeur général de la société TERACTEM étant compétent, en application des statuts de la SAEML, pour procéder à la signature des marchés.

Après avoir pris en compte des circonstances atténuantes, la Cour a condamné le directeur général de la société TERACTEM à une amende de 1 000 €.

III - Les faits et les infractions

1- En ce qui concerne la qualification comme pouvoir adjudicateur de la TERACTEM

La Cour a analysé l'ensemble des critères définis par les ordonnances du 6 juin 2005 et du 23 juillet 2015 précitées permettant de qualifier un organisme de pouvoir adjudicateur. Elle a ainsi reconnu que la société TERACTEM était une personne morale, qu'elle était sous la dépendance d'un pouvoir adjudicateur et qu'elle se trouvait soumise au contrôle d'une chambre régionale des comptes, et, enfin, qu'elle avait pour objet social de satisfaire des besoins d'intérêt général. Ces différents critères n'étaient d'ailleurs pas contestés par la défense qui, en revanche, soutenait que la SAEML n'exercerait que des activités à caractère industriel et commercial.

La Cour a, dans un premier temps, rappelé qu'au sens de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, cette qualification ne pouvait résulter que de l'appréciation portée par les juridictions nationales sur les conditions dans lesquelles la société exerçait

son activité, en ce compris, notamment, l'intervention sur un marché concurrentiel, la poursuite éventuelle d'un but lucratif et la prise en charge des risques liés à son activité. Elle a également rappelé que l'existence d'une concurrence développée ne permettait pas, à elle seule, de conclure à l'absence d'un besoin d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial. Puis elle a analysé les conditions dans lesquelles l'organisme exerçait ses activités : elle a ainsi constaté que les ressources tirées des opérations d'aménagement confiées à la SAEML par voie de concessions, mandats et prestations de service, qui constituaient l'activité essentielle de la société, s'avéraient déficitaires et durablement insuffisantes pour couvrir ses charges de structure ; que seules ses opérations en nom propre dégageaient une marge positive et lui permettaient d'atteindre un équilibre financier ; que par ailleurs, la société ne distribuait pas de dividendes à ses actionnaires et qu'au surplus, les collectivités territoriales et la Caisse des dépôts et consignations détenaient à elles seules plus de 75 % du capital de la société TERACTION, ce qui illustrait la volonté des donneurs d'ordre publics de « *conserver une influence déterminante* » sur les opérations de la SAEML, au sens de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, compte tenu de leur importance en termes d'aménagement et de développement économique local et d'enjeux financiers. La Cour a ensuite réfuté l'argument de la défense qui mettait en avant les critères de performance et d'efficacité économiques, pour conclure au caractère lucratif des activités de la société TERACTION. Estimant que ces critères étaient en fait susceptibles de concerner toute société et ne suffisaient donc pas pour conclure au caractère lucratif des activités de la société TERACTION, elle a jugé, au vu des conditions d'exercice de son activité, que la société ne pouvait être regardée comme poursuivant un but lucratif.

Ainsi, tout en reconnaissant que la société TERACTION exerçait une partie de ses activités dans un cadre concurrentiel, la Cour a rappelé qu'elle n'en satisfaisait pas moins, et pour une large part, des besoins ayant un caractère autre qu'industriel et commercial. Dans ces conditions, la Cour a jugé que la société était, sur la période poursuivie, un pouvoir adjudicateur au sens des ordonnances du 6 juin 2005 et du 23 juillet 2015, soumise par conséquent aux décrets du 30 décembre 2005 et du 25 mars 2016. Enfin, la Cour a rappelé que les documents adoptés par le conseil d'administration constituaient autant de règles internes de procédure qui s'imposaient dans le processus de passation des marchés.

2- En ce qui concerne les marchés de maîtrise d'œuvre

La société TERACTION avait notifié trois marchés de maîtrise d'œuvre, négociés de gré à gré, sans mesure de publicité ni de mise en

concurrence préalable. Or, en vertu des règles internes applicables à la société, et compte tenu de la nature et du montant des prestations prévues par ces contrats, la conclusion de ceux-ci aurait dû être précédée de mesures de publicité européenne et d'une procédure de mise en concurrence formalisée, sauf à établir que de tels contrats entraient dans les exceptions définies par le II de l'article 33 du décret du 30 décembre 2005, reprises dans le I de l'article 30 du décret du 25 mars 2016.

Pour les deux premiers marchés de maîtrise d'œuvre, la société avait dans un premier temps fait appel à un cabinet d'architecture sans formalisation écrite, afin de réaliser des études d'esquisse, des études d'avant-projet sommaire, des études d'avant-projet définitif, pour répondre à la demande de collectivités territoriales dans le cadre d'une analyse pré opérationnelle. Dans un second temps, lorsque le projet était passé dans une phase opérationnelle, la société avait alors contractualisé sa relation avec le cabinet d'architecture, sans procéder à une mise en concurrence. La Cour a considéré que c'était en raison de son choix initial de faire appel au cabinet d'architecture en question, sans procédure d'appel à la concurrence ni formalisation, et donc en-dehors de tout contrat valide, que la société TERACTEM s'était ensuite considérée liée pour la poursuite du projet. De plus, la prestation initiale du cabinet ayant été rétribuée postérieurement dans le cadre du contrat formalisé, la Cour a estimé que ce paiement effectué ne pouvait avoir pour effet de constater l'existence d'un droit d'exclusivité mais permettait au contraire au pouvoir adjudicateur d'utiliser pour le développement de son projet, des prestations acquises et rémunérées. Dans ces conditions, la Cour a jugé que n'était établie aucune des conditions tenant à l'existence d'un droit d'exclusivité et de l'impossibilité de satisfaire le besoin par un autre moyen ; qu'au surplus, c'était au stade de la commande initiale, non formalisée, qu'il aurait fallu apprécier si les opérations ne pouvaient être confiées qu'au cabinet d'architecture en question, et que ceci n'était pas établi en l'espèce, ni même allégué. Après avoir observé que les règles internes de la société TERACTEM, qui prévoyaient l'établissement d'un rapport de procédure et d'analyse des offres ainsi que la prise de décision par la commission interne, n'avaient pas été respectées, la Cour a jugé que ces faits étaient constitutifs de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du CJP. De même, le fait d'avoir signé des marchés alors qu'ils avaient déjà connu un commencement d'exécution constituait également une infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses au sens de l'article L. 313-4 du CJP. En revanche, la Cour a considéré que les éléments constitutifs de l'infraction prévue à l'article L. 313-3 du CJP n'étaient pas, en l'espèce, réunis, le directeur général de la société TERACTEM étant compétent, en application des statuts de la SAEML, pour signer les marchés.

Pour le troisième marché de maîtrise d'œuvre, la société TERACTEM, concessionnaire d'une ZAC, avait notamment porté une opération de promotion immobilière pour laquelle elle avait fait appel à un cabinet d'architecture choisi sans procédure de mise en concurrence. Elle a ensuite cédé ses droits à construire à un promoteur, en vue de la réalisation du programme immobilier. La défense du directeur général soutenait, en substance, que le contrat passé entre la société et le cabinet d'architecte n'était pas un marché public, la prestation du cabinet d'architecte n'étant pas directement destinée à la société, qui intervenait en qualité de concessionnaire d'aménagement et non en tant que promoteur, et cette prestation n'ayant pas un caractère onéreux, compte tenu d'un remboursement ultérieur effectué par le promoteur. La Cour a écarté ces arguments au motif que le protocole d'accord entre la SAEML et le promoteur était postérieur à la passation du marché litigieux ; que, ni ce protocole d'accord ni la facture correspondante, ne faisaient état de ce que la société TERACTEM avait agi au nom et pour le compte du promoteur, mais actaient simplement la cession d'un certain nombre de parcelles entre deux acteurs du projet d'ensemble ; qu'en conséquence, il ne ressortait d'aucune pièce du dossier que le contrat litigieux avait été passé au nom et pour le compte d'un tiers au bénéfice d'un mandat de représentation. En conséquence, la Cour a jugé que le fait d'avoir conclu le marché en cause, sans mesure de publicité ni de mise en concurrence préalable, était constitutif de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du CJF.

3- En ce qui concerne le marché de travaux

Afin de répondre à une consultation lancée par une commune pour l'attribution d'un bail emphytéotique administratif portant sur la conception, le financement, l'entretien technique, la maintenance et l'exploitation commerciale d'un ensemble immobilier à usage professionnel et de services, la société TERACTEM avait conclu un contrat de promotion immobilière, régi par l'article 1831-1 du code civil, un marché de maîtrise d'œuvre et un marché de travaux passé « en procédure adaptée en application de l'article 10 du décret n° 2005-1742 du 30 décembre 2005 ». En vertu des règles applicables à la société, et compte tenu de la nature et du montant des prestations prévues par le contrat de travaux, la Cour a considéré que la conclusion du marché de travaux aurait dû faire l'objet au préalable au minimum d'un « avis de publicité dans un support permettant une concurrence suffisante » et d'une mise en concurrence négociée, donnant lieu à un rapport de procédure et d'analyse des offres à transmettre avec proposition de choix à la commission d'attribution. La défense du directeur général soutenait, en substance, que la société n'était pas tenue de suivre une procédure de publicité et de mise en concurrence en raison du caractère obligatoire de son offre. La Cour, après avoir constaté que le bail

emphytéotique administratif avait été présenté, non pas par un groupement qui aurait été constitué avec les partenaires de la société TERACTEM, mais au seul nom de la SAEML, en a déduit que le titulaire du marché de travaux n'était donc pas cotraitant dans le cadre du bail emphytéotique, mais un simple prestataire choisi par la société TERACTEM, en tant que pouvoir adjudicateur, pour remplir ses propres obligations. Dans ces conditions, la Cour a estimé qu'il ne ressortait pas de l'instruction que le contrat relevait des cas d'exception au principe de la publicité préalable et de la mise en concurrence énumérés au II de l'article 33 du décret du 30 décembre 2005.

La Cour a ainsi jugé que le fait d'avoir conclu le marché en cause, sans garantir les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures et en particulier sans mesure de publicité ni de mise en concurrence, sans présenter à la commission interne de rapport de procédure et d'analyse des offres, ni lui permettre de prendre la décision, était constitutif de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du CJF. En revanche, la Cour a considéré que les éléments constitutifs de l'infraction prévue à l'article L. 313-3 du CJF n'étaient pas, en l'espèce, réunis, le directeur général de la société TERACTEM étant compétent en application des statuts de la SAEML, pour procéder à la signature des marchés.

IV - Les circonstances de l'affaire

La Cour a retenu comme circonstances atténuantes le fait que la société TERACTEM intervenait dans un secteur concurrentiel nécessitant de répondre dans des délais parfois très contraints aux demandes des collectivités territoriales et le fait que ses objectifs stratégiques, s'imposant à son directeur général, portaient en partie sur le développement d'opérations propres et la réalisation d'excédents pour financer des activités moins rentables.

V - Les sanctions

La Cour a condamné le directeur général de la société TERACTEM à une amende de 1 000 €.

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

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

En 2021, le Conseil d'État a rendu deux décisions sur des pourvois en cassation formés contre des arrêts de la CDBF.

Un pourvoi a fait l'objet d'une décision de non-admission au titre de la procédure préalable (art. L. 822-1 du CJA)²⁸. Il se rapportait à l'arrêt n° 247-779 II *CCI de La Rochelle - 2^{ème} arrêt* du 11 février 2021.

Par ailleurs, le Conseil d'État a annulé partiellement l'arrêt n° 239-802 du 23 janvier 2020 rendu par la CDBF dans l'affaire de l'Institut national de la propriété industrielle (INPI).

Dans cette affaire, la Cour avait considéré que, faute pour la décision de renvoi d'avoir apporté des précisions suffisantes sur les dates, les auteurs et les bénéficiaires des décisions individuelles prises sur le fondement des décisions du directeur général de l'INPI des 10 juin et 8 juillet 2011 relatives respectivement à l'attribution d'une prime de performance et à l'attribution de suppléments de traitement pour mission à l'étranger, elle ne pouvait être valablement saisie des versements opérés sur leur fondement. Le Conseil d'État a jugé qu'en se prononçant ainsi, alors que la décision de renvoi mentionnait expressément l'attribution d'une prime de performance semestrielle dont elle détaillait les montants et les bénéficiaires, ainsi que le versement à des agents de l'établissement d'« honoraires », en sus de leur traitement, pour des missions intervenues à l'étranger, et qu'elle soulevait le défaut de base juridique de ces différents versements, la Cour avait dénaturé les termes de la décision de renvoi et méconnu son office.

²⁸ Décision n° 451638 du 16 novembre 2021.

De plus, la Cour avait jugé que, si les irrégularités affectant le règlement au secrétaire général de l'établissement de frais d'hébergement et de repas dans le ressort de sa résidence administrative étaient susceptibles d'engager la responsabilité du directeur général, les éléments constitutifs de l'infraction prévue à l'article L. 313-6 du CJF n'étaient pas réunis dès lors que, par un arrêt rendu par la Cour des comptes le 27 octobre 2017, la responsabilité du comptable public de l'INPI avait été mise en jeu pour les mêmes faits que ceux qui sont poursuivis devant la Cour de discipline budgétaire et financière et que, celui-ci ayant été constitué débiteur de l'INPI pour une somme correspondant aux frais de déplacement versés irrégulièrement, le préjudice financier n'était dès lors plus constitué. Le Conseil d'État après avoir rappelé que pour la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 313-6 du CJF, la circonstance que la responsabilité du comptable de la collectivité ou de l'organisme en cause ait été mise en jeu à raison des mêmes dépenses que celles reprochées à l'ordonnateur et qu'il ait été constitué débiteur de cette collectivité ou de cet organisme par le juge des comptes n'était pas de nature à effacer l'existence d'un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé, a jugé qu'en statuant ainsi, la Cour avait commis une erreur de droit.

Fin 2021, trois pourvois en cassation sont en cours. Ces pourvois concernent les arrêts n° 245-801 *ONIAM* du 10 décembre 2020, n° 248-767 *CDC Entreprises – Plan d'attributions gratuites d'actions* du 9 mars 2021 et n° 249-837 *SEMCODA* du 26 mars 2021.

Activité internationale

Durant l'année 2021, plusieurs Cours des comptes étrangères ont manifesté leur intérêt pour l'activité de la CDBF, avec le souhait de développer leurs activités propres en matière de discipline budgétaire et financière. C'est en particulier le cas de la Cour des comptes de Côte d'Ivoire, dont le nouveau Procureur général s'est rendu à Paris en octobre pour une visite d'étude au Parquet général et a assisté à une audience publique de la CDBF. La Cour des comptes du Niger et la Chambre des comptes du Cameroun ont également sollicité un appui. Par ailleurs, le jumelage lancé fin 2020 et pour trois ans entre les Cours des comptes française et sénégalaise comprend un axe important centré sur l'extension de l'activité juridictionnelle qui, au Sénégal, est confié à plusieurs chambres de la Cour des comptes, y compris en matière de discipline budgétaire et financière.

Au niveau multilatéral, les normes applicables à l'activité juridictionnelle des Institutions supérieures de contrôle (ISC), et donc à la CDBF, ont également progressé avec l'élaboration d'un guide détaillé de recommandations applicables à toutes les ISC pour mettre en œuvre les 12 principes fondamentaux de l'action juridictionnelle approuvés par l'INTOSAI en septembre 2019. Adopté par le Forum regroupant une quarantaine d'ISC juridictionnelles réuni à Lisbonne le 19 octobre 2021, ce guide devrait être ratifié par l'INTOSAI lors de son congrès triennal au Brésil en 2022. Le même Forum a par ailleurs approuvé un plaidoyer destiné aux autorités politiques nationales et aux bailleurs de fonds de la communauté internationale pour expliquer les avantages attendus de régimes de responsabilité personnelle et pécuniaire des gestionnaires publics mis en œuvre par des juridictions indépendantes et spécialisées.

Par ailleurs, il peut être signalé que l'article 168 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 prévoit une réforme du régime français de responsabilité des ordonnateurs et des comptables, visant à l'unification, au sein de la seule Cour des comptes, de l'ensemble des attributions juridictionnelles de premier ressort à l'égard des gestionnaires publics, ordonnateurs comme comptables. Une telle réforme devrait mettre un terme à la singularité du système français.

Conclusion

Au cours de l'année 2021, la CDBF aura maintenu une activité juridictionnelle conforme à ses objectifs de programmation même si les effets de la crise sanitaire continuent à se faire sentir sur le nombre de nouvelles affaires déferées. Des arrêts importants ont été rendus qui feront date au regard de la jurisprudence de la Cour. Les sanctions infligées sont plus lourdes et plus exemplaires. Et pour la première fois depuis longtemps, les délais de traitement des affaires sont conformes aux objectifs de performance. Le bilan de l'année 2021 est donc plutôt positif.

C'est dans ce contexte qu'est intervenue, en septembre 2021, l'annonce d'une réforme historique de la responsabilité des gestionnaires publics, portée par le Gouvernement, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2022 (article 168 de la LFI). Cette réforme part d'un constat qui est celui de l'inadaptation et pour tout dire du déclin inéluctable du système actuel reposant sur la coexistence de deux régimes de responsabilité financière dont les limites étaient devenues incompatibles avec les exigences d'une justice financière moderne, lisible et efficace. La Cour des comptes souhaitait cette évolution depuis longtemps. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, faisait déjà ce même constat et appelait de ses vœux cette réforme dès 2005. Depuis plusieurs années, des propositions avaient été formulées pour corriger les défauts de chacun des deux systèmes mais aucune d'entre elles n'avait envisagé d'unifier totalement les deux régimes de responsabilité.

Dans le nouveau régime proposé par le Gouvernement, la Cour des comptes sera à la fois le juge des comptables et des ordonnateurs. Une cour d'appel financière, présidée par le Premier président de la Cour des comptes, offrira pour la première fois un double degré de juridiction aux justiciables. Sa composition, inspirée en partie de la composition de la CDBF, avec quatre membres de la Cour, quatre membres du Conseil d'Etat et deux personnalités qualifiées, permettra aussi d'enrichir la qualité de l'analyse et, par-là, l'équité de la justice rendue. Le Conseil d'Etat sera toujours juge de cassation. Pour la première fois depuis sa création en 1807, la Cour des comptes pourra prononcer de véritables sanctions administratives, telles que des peines d'interdiction d'exercice professionnel pour un ordonnateur ou un comptable fautif, en plus des peines d'amende qui ne pourront ni être assurées, ni être remises par une autorité administrative ou politique.

Le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics tel qu'il est envisagé sera de nature répressive, s'inspirant donc de celui de la CDBF même si le champ des infractions et celui des justiciables, comme la nature des sanctions, seront probablement différents.

Le vote de l'article 168 de la loi de finances pour 2022 qui pose les bases d'une justice financière moderne, adaptée aux besoins et aux enjeux du 21^{ème} siècle, ouvre désormais la voie à la phase de rédaction de l'ordonnance, étape fondamentale car c'est elle qui va détailler le nouveau régime dont l'entrée en vigueur est prévue au 1^{er} janvier 2023, avec des dispositions transitoires pour traiter le stock des affaires pendantes devant la CDBF comme devant la Cour des comptes. Par ailleurs, la Cour des comptes va devoir également prendre des mesures d'organisation interne pour être prête à écrire cette nouvelle page de l'histoire de notre droit public financier. Dans ce contexte, l'expérience et la légitimité acquises par la CDBF depuis plus de 70 ans constitueront, en 2022, un point d'appui indispensable pour accompagner la réforme.

**

Le présent rapport a été délibéré à la Cour des comptes le 21 janvier 2022.

Ont délibéré : M. Moscovici, Premier président de la Cour des comptes, président de la Cour de discipline budgétaire et financière ; Mme Bergeal, Présidente de la section des finances du Conseil d'État, vice-présidente de la Cour de discipline budgétaire et financière ; MM. Yeznikian, Seban, Geudar-Delahaye et Mme Escaut, conseillers d'État, Mme Vergnet, M. Geoffroy, Mmes Coudurier et Casas, M. Miller, conseillers maîtres à la Cour des comptes, membres titulaires de la Cour de discipline budgétaire et financière ; MM. El Nouchi et Quencez, conseillers d'État, Mme Pittet et M. Rolland, conseillers maîtres, membres suppléants.

Était présente et a participé aux débats : Mme Hirsch, procureure générale, ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière, assistée de M. Barichard, Premier avocat général, et de M. Groper, avocat général.

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

Fait à la Cour des comptes, le 21 janvier 2022.

Pierre MOSCOVICI