

# LES CAHIERS DE LA **FONCTION PUBLIQUE**

LES CAHIERS DE L'ADMINISTRATION DE  
L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS LOCALES  
LES CAHIERS DE L'ÉDUCATION  
LES CAHIERS HOSPITALIERS

## INTERVIEW

**DIDIER MIGAUD,**  
premier président  
de la Cour des comptes,  
président de la Cour de discipline  
budgétaire et financière

## DOSSIER

# LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

## FOCUS

40 **FONCTIONS PUBLIQUES D'ÉTAT ET TERRITORIALE**

52 **ÉDUCATION NATIONALE  
ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR**

60 **FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ**



Par **MATTIAS GUYOMAR**

Conseiller d'Etat

Professeur associé à l'université Paris II  
Secrétaire général de l'Institut français  
des sciences administratives (IFSA)

L'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dispose que : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». Il constitue le fondement constitutionnel des contrôles effectués par les juridictions financières, Cour des comptes et Cour de discipline budgétaire et financière. Si ces deux juridictions siègent au Palais Cambon dans la Grand-Chambre duquel l'article 15 est reproduit, la première est notablement plus connue que la seconde. Le dossier que *Les Cahiers de la fonction publique* ont décidé de consacrer à la Cour de discipline permettra de mieux connaître cette juridiction administrative spécialisée, son organisation, ses compétences et sa jurisprudence.

La Cour de discipline budgétaire et financière est, comme son nom l'indique, une juridiction de nature répressive. Elle a été créée en 1948 pour sanctionner, sur le fondement d'infractions qui lui sont propres, figurant aujourd'hui au Code des juridictions financières, la méconnaissance des règles régissant les finances publiques commises par les ordonnateurs, les comptables publics ainsi que les gestionnaires publics qui relèvent de son champ de compétence. Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes et président, en cette qualité, de la Cour de discipline budgétaire et financière, a accepté d'ouvrir le dossier du mois. Dans l'interview qu'il livre, il présente les missions de la Cour et revient sur l'articulation de son office avec la répression pénale. Le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de se prononcer sur le cumul de ces deux régimes répressifs dans sa décision n° 2014-423 QPC du 24 octobre 2014. Il est à nouveau saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité sur ce point que lui a renvoyée le Conseil d'État dans une décision du 15 avril 2016 commentée par Fabien Raynaud dans sa chronique de jurisprudence. Le président Migaud fait également le point sur les réflexions en cours qui pourraient conduire à une réforme du Code des juridictions financières. Il est vrai que la Cour de discipline fait régulièrement l'objet de critiques, en particulier s'agissant du champ de ses justiciables parmi lesquels ne figurent ni les ministres ni les élus locaux. Anne Iljic nous offre une riche et dense synthèse des tentatives de réforme menées depuis près de 60 ans. Le dossier comprend aussi une présentation de l'organisation et du fonctionnement de la Cour, du rôle qu'y tient le ministère public ainsi que du circuit d'un dossier. Le document du mois est consacré au rapport annuel de la juridiction. Par ailleurs, le Focus État et collectivités territoriales prolonge le dossier grâce aux articles relatifs au rôle des chambres régionales des comptes dans la transparence de la gestion publique et à la certification des comptes des collectivités locales. Le Focus Éducation accueille, pour sa part, un article du professeur Hélène Pauliat sur le contrôle budgétaire dans les régions académiques.

L'activité de la Cour n'est pas considérable même s'il convient de souligner qu'elle augmente (23 saisines et 8 arrêts rendus en 2015). Mais l'importance du rôle de la Cour se mesure à l'aune d'autres critères. D'une part, il lui appartient de fixer, par sa jurisprudence, la portée d'un certain nombre de règles, qu'il s'agisse de veiller au respect des principes de bonne gestion et de correcte exécution des dépenses ou de sanctionner l'octroi d'un avantage injustifié à autrui. Dans un vaste et éclairant panorama, Christian Carcagno, secrétaire général de la Cour, présente les grandes lignes de la jurisprudence des deux dernières années. D'autre part, l'exemplarité des sanctions qu'elle prononce contribue à la diffusion, parmi les gestionnaires publics, d'une culture de rigueur et de transparence. Le contrôle juridictionnel *a posteriori* est le complément indispensable du contrôle administratif *a priori*.

“

*Le contrôle juridictionnel  
a posteriori est le complément  
indispensable du contrôle  
administratif a priori*

”



Mensuel créé en 1982  
892 rue Yves Kermen  
92100 Boulogne-Billancourt

#### RÉDACTION

Président du comité de rédaction :  
*Mattias Guyomar*  
Conseillère de la rédaction :  
*Christine Szymankiewicz*  
Conseiller spécial : *Serge Salon*  
Membres : *Marie Gautier*  
*Mathieu Lhériteau* • *Philippe Marin*  
*Fabien Raynaud* • *Jacques Veyret*  
Secrétaire de rédaction :  
*Guy Malherbe*  
[guy.malherbe@berger-levrault.fr](mailto:guy.malherbe@berger-levrault.fr)

#### ÉDITION

Responsable des rédactions  
Berger-Levrault : *Christophe Pouthier*  
[christophe.pouthier@berger-levrault.fr](mailto:christophe.pouthier@berger-levrault.fr)

#### FABRICATION

Responsable de fabrication :  
*Nathalie Veuillotte*  
[nathalie.veuillotte@berger-levrault.com](mailto:nathalie.veuillotte@berger-levrault.com)  
Maquette, mise en page : *Isabelle Eveno*  
Impression : *Socosprint imprimeurs*,  
88000 Épinal. [www.socosprint.fr](http://www.socosprint.fr)

#### ABONNEMENTS

Service Relation Clients :  
Tél. : 03 83 38 83 83  
Fax : 03 83 38 37 12  
[relationsclients@berger-levrault.fr](mailto:relationsclients@berger-levrault.fr)  
525 rue André Ampère Logistique Est  
BP 79 • 54250 Champigneulles

#### TARIFS

Abonnement annuel  
(11 numéros + [connexite.fr](http://connexite.fr)) :  
240 € TTC ; 235,06 € HT  
Vente au numéro : 30 € TTC ;  
28,44 € HT

#### BERGER-LEVRULT

SA au capital de 12 047 849 euros  
RCS Paris 755 800 (SIREN)  
892 rue Yves Kermen  
92100 Boulogne-Billancourt  
Directeur de la publication :  
*Pierre-Marie Lehucher*  
Commission paritaire : 1117 T 82374  
Dépôt légal : mai 2016

EN APPLICATION DE LA LOI DU 11 MARS 1957,  
IL EST INTERDIT DE REPRODUIRE  
INTÉGRALEMENT OU PARTIELLEMENT  
LA PRÉSENTE PUBLICATION SANS  
L'AUTORISATION DE L'ÉDITEUR  
OU DU CENTRE FRANÇAIS DU COPYRIGHT  
(6 BIS RUE GABRIEL-LAUMAIN 75010 PARIS)

## 1 EDITORIAL par Mattias Guyomar

### ACTUALITÉS

## 4 ACTUALITÉS

## 10 CE MOIS-CI SUR [connexite.fr](http://connexite.fr)

## 23 A LIRE

### DOSSIER

## 24 LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

ENTRETIEN AVEC **DIDIER MIGAUD**,  
PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES,  
PRÉSIDENT DE LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE  
ET FINANCIÈRE

## 25

## 27 ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE LA COUR

## 28 CDBF : LE CIRCUIT D'UN DOSSIER

## RÉFORMER LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

Par *Anne Iljic*

## 30

## LA JURISPRUDENCE RÉCENTE DE LA CDBF

Par *Christian Carcagno*

## 33

## FOCUS

### 40 FOCUS FONCTIONS PUBLIQUES D'ÉTAT ET TERRITORIALE

#### 41 LE RÔLE DES CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES DANS LA TRANSPARENCE DE LA GESTION PUBLIQUE

Par Renan Mégy

#### 45 LA CERTIFICATION DES COMPTES DES COLLECTIVITÉS : UNE DÉMARCHE DE MODERNISATION DE LA GESTION PUBLIQUE LOCALE

Par Isabelle Dubuy

#### 49 SECTEUR PUBLIC LOCAL : L'EXPÉRIMENTATION DE LA CERTIFICATION DES COMPTES EST LANCÉE

Par Jean-Charles Savignac

### 52 FOCUS ÉDUCATION NATIONALE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

#### 53 L'ÉVOLUTION DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE DANS LES RÉGIONS ACADÉMIQUES

Par Hélène Pauliat

#### 56 LA MISE EN PLACE DE L'AUDIT INTERNE À L'ÉDUCATION NATIONALE : INDÉPENDANCE ET POSTURE

Par Bernard Bétant

#### 58 GESTION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE DES EPLE : DES ÉVOLUTIONS NOMBREUSES POUR ATTEINDRE LA QUALITÉ COMPTABLE

Par Martine Saguet

### 60 FOCUS FONCTION PUBLIQUE HOSPITALIÈRE ET SANTÉ

#### 61 LA CERTIFICATION DES COMPTES DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE SANTÉ

Par Dominique Mariage

#### 64 CERTIFICATION DES COMPTES DES HÔPITAUX : DE LA TRANSPARENCE À L'EFFICIENCE

Par Christophe Mazin

#### 67 LA CONFIANCE À L'HÔPITAL ENTRE DIRECTEURS ET MÉDECINS : UNE APPROCHE PAR LE MODÈLE DE CONSENSUS APPARENT DANS LE PROCESSUS DE PRISE DE DÉCISION

Par François-Jérôme Aubert

# SOMMAIRE

NUMÉRO 365 | AVRIL | 2016

## ACTUALITÉ JURIDIQUE

### 72 LOIS ET RÈGLEMENTS

### 76 JURISPRUDENCE

### 97 QUESTIONS PARLEMENTAIRES ET RÉPONSES MINISTÉRIELLES

## LE DOCUMENT DU MOIS

### 103 LE RAPPORT 2016 DE LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

## AUTORITÉS ADMINISTRATIVES ET AUTORITÉS PUBLIQUES INDÉPENDANTES

Le 7 décembre 2015, une proposition de loi portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes a été enregistrée à la Présidence du Sénat.

L'intérêt du Sénat pour ces deux institutions n'est pas nouveau. Il s'est traduit notamment par plusieurs rapports concluant à l'intervention du législateur dans le sens d'une clarification de la situation. En effet, la prolifération de ces « autorités » « contribue, de plus en plus fortement, à l'illisibilité et au dysfonctionnement du système institutionnel, alors même que la volonté de simplification administrative doit constituer une ardente obligation afin de redonner tout son sens et son efficacité à l'action publique ». Cette intervention est d'autant plus nécessaire que le nombre de ces institutions approche la quarantaine et que plusieurs d'entre elles disposent d'un pouvoir important dans des secteurs clef de la vie de la Nation.

Il n'existe pas de cadre juridique commun aux autorités administratives indépendantes et pas davantage de déontologie au sein des unes et des autres. C'est à ces carences que la proposition de loi veut remédier. Pour cela, elle se compose de 5 titres, les 4 premiers constituant le statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

Le titre premier traite de l'organisation des autorités en précisant que la durée du mandat d'un membre est de six ans, que les parlementaires désignés comme membres sont élus par l'assemblée à laquelle ils appartiennent. Leur mandat n'est pas révocable ni renouvelable.

Le titre II définit la déontologie au sein des autorités. Les membres ne reçoivent et ne sollicitent d'instructions d'aucune autorité. Leur mandat est incompatible avec tout mandat électif local et toute détention d'intérêts en lien avec le secteur dont l'autorité assure le contrôle, la surveillance ou la régulation. La présidence d'une autorité est incompatible avec l'exercice d'une activité professionnelle ou d'un autre emploi public. L'exercice des fonctions de membre du Conseil d'État, de la Cour des comptes, de conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, de conseiller de chambre régionale des comptes est incompatible avec un mandat de membre d'une autorité.

Le titre III décrit le fonctionnement des autorités. Celles-ci disposent de moyens humains et techniques et de services placés sous l'autorité de leur président. Elles peuvent bénéficier

de la mise à disposition ou du détachement de fonctionnaires, de magistrats, de militaires, d'agents des assemblées parlementaires, d'agents contractuels.

Le titre IV traite du contrôle des autorités. Celles-ci doivent adresser chaque année au Gouvernement et au Parlement un rapport d'activité rendu public et qui peut donner lieu à un débat. Elles peuvent être amenées à rendre compte de leur activité devant les commissions parlementaires. Le projet de loi de finances comporte en annexe un rapport sur la gestion des autorités.

Le titre V rassemble les dispositions diverses et de coordination nécessaires à la mise à jour des dispositions législatives propres à chacune des autorités. Il propose notamment d'appliquer à la déclaration d'intérêts et de situation patrimoniale des membres de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique les mêmes règles de publicité que celles qui s'appliquent aux membres du Gouvernement. IL soumet la nomination des présidents d'autorité à la procédure d'audition et de vote préalable prévue par l'article 13 de la Constitution.

Serge Salon

## LUTTE CONTRE LE CYBER HARCELEMENT

Le 16 février 2016 a été enregistré à la Présidence du Sénat une proposition de loi renforçant la prévention et la lutte contre le cyber harcèlement. Cette initiative part du constat que les jeunes français sont fréquemment victimes d'une forme de harcèlement basée sur leur différence à divers égards d'une violence telle que certains en sont venus à mettre fin à leurs jours. Le moyen utilisé pour injurier et menacer est l'Internet mobile, qui participe à la construction de l'identité et de la personnalité des jeunes mais va bien au-delà des jeunes, d'où la nécessité de lutter contre le cyber harcèlement en intégrant cette lutte dans la formation des enseignants, sachant que les harceleurs s'introduisent dans la vie de leurs victimes de manière imprévisible et menaçante, agissent sur tous les aspects de leur vie, de leur santé physique et psychique. Ils accèdent aux informations à tout moment. Point n'est besoin, pour eux, de se manifester physiquement. « Il leur suffit de se servir de leur ordinateur ou de leur téléphone portable » pour se livrer à leurs agissements.

C'est pourquoi, la proposition de loi modifie le Code de l'éducation par une disposition selon laquelle « une information consacrée à la détection et la lutte contre le cyber harcèlement est dispensée à tous les stades de la scolarité. Les établissements scolaires, y compris les

établissements français d'enseignement à l'étranger, peuvent s'associer à cette fin avec des associations et des personnels concourant à la prévention et à la répression du cyber harcèlement ». Elle modifie également le code pénal pour prévoir que les faits de harcèlement sont punis de 3 ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende lorsqu'ils ont causé une incapacité supérieure à 8 jours, ont été commis sur un mineur de 15 ans, ou sur une personne vulnérable, par l'utilisation d'un service de communication au public en ligne. Les faits sont punis de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 € d'amende lorsqu'ils ont été suivis du suicide de la personne harcelée.

SS

## LAÏCITÉ, CLEF DE VOÛTE DU PACTE RÉPUBLICAIN

Le 6 mai 2016, a été enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale une proposition de loi constitutionnelle visant à inscrire la « laïcité » dans la devise de la République et à prévoir la référence aux racines et à l'histoire chrétienne dans la Constitution du 4 octobre 1958.

Les auteurs de cette proposition rappellent, dans l'exposé des motifs, que la Constitution, dans son article 1<sup>er</sup>, que la République française est laïque et qu'elle respecte toutes les croyances. Ils en tirent la conclusion que le principe de laïcité est l'une de clés de voûte du pacte républicain, qui garantit à tous les citoyens, quelles que soient leurs convictions religieuses, de vivre ensemble dans la liberté de conscience et la liberté de pratiquer une religion. Tel est le sentiment d'un grand nombre de Français. Or il apparaît que le principe de laïcité s'estompe devant la montée d'exigences communautaristes, rencontrent, paradoxalement, les nombreuses manifestations « relevant du patrimoine et de l'histoire de France et de ses racines, qu'il conviendrait d'interdire au motif qu'elles contreviendraient, par leur caractère culturel, au principe de laïcité.

Mais cette démarche ne saurait s'imposer. Il conviendrait, au contraire, de renforcer le principe de laïcité dans l'esprit d'établir un équilibre en garantissant à chacun une totale liberté de conscience et de culte. Ainsi, la laïcité pourrait jouer le rôle de facteur d'unité sans demander à quiconque de renoncer et renier « le lien qui l'unit culturellement à ses racines chrétiennes.

Dans cette perspective, l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi constitutionnelle prévoit d'inscrire « la référence aux racines et à l'histoire chrétienne dans la Constitution de 1958, afin de graver cette empreinte durable dans le 1<sup>er</sup> article de notre loi fondamentale », ce qui autorise-

rait les pouvoirs publics « à être d'autant plus intransigeants avec ceux qui s'approprient l'espace public et cherchent à imposer des pratiques culturelles qui méprisent autant la laïcité que la société française ».

SS

## ÉGALITÉ ET CITOYENNETÉ

Le 13 avril 2016, le Premier ministre a présidé le 3<sup>e</sup> Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté, à Vaux-en-Velin. À cette occasion, il a déclaré « Quand sur certains territoires on ne se croise plus, quand on ne se parle plus, c'est que l'on vit dans une société qui ne va pas bien. Quand on ne partage plus les mêmes règles et les mêmes valeurs, c'est le signe que la République se meurt ».

Le Premier ministre a tiré de ce constat la conclusion qu'il était urgent de mettre en œuvre « un maillage de mesures fines » afin de « retisser l'égalité, promouvoir la citoyenneté, renforcer ce que nous avons de commun, redonner à tous le goût de la République ». Tel est l'objectif du projet de loi « Égalité et citoyenneté » présenté en Conseil des ministres le 13 avril 2016, par le ministre du logement et de l'habitat durable, le ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports et le secrétaire d'État chargé de l'Égalité réelle (v. *Les Cahiers de la fonction publique* n° 364 de mars 2016).

Enregistré le 13 avril 2016 à la Présidence de l'Assemblée nationale, le projet de loi, sur lequel le Gouvernement a engagé la procédure accélérée, a donné lieu à la création d'une Commission spéciale, dont le bureau a été nommé le 11 mai 2016.

SS

## NOMINATIONS ÉQUILIBRÉES HOMMES/FEMMES DANS LA FONCTION PUBLIQUE

La ministre de la Fonction publique a adressé à ses collègues du gouvernement une circulaire en date du 11 avril 2016 relative à l'application du décret n° 2012-601 du 30 avril 2012 modifié relatif aux modalités de nominations équilibrées entre femmes et hommes sur les emplois dirigeants et supérieurs de chacun des trois « versants » de la fonction publique.

De portée très générale, la circulaire (signée du directeur général de l'administration et de la fonction publique) précise les modalités de mise en œuvre du dispositif des nominations équi-

brées entre femmes et hommes pour les emplois dirigeants et supérieurs de la fonction publique, telles que résultant des dispositions combinées de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique et de la loi n° 2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes.

L'année 2017 est la date à laquelle les nominations au sein de l'encadrement dirigeant et supérieur de la fonction publique devront concerner, annuellement, au moins 40 % de personnes de chaque sexe. Une montée en charge progressive de ce taux doit s'appliquer sur la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2013 au 31 décembre 2016.

En cas de non-respect de cette obligation, les employeurs sont redevables d'une contribution dont le montant est fixé par le décret du 30 avril 2012.

La nouvelle circulaire apporte de très utiles précisions sur les emplois et agents concernés, le calcul de l'objectif chiffré de nominations de personnes du sexe le moins représenté et la contribution financière éventuelle dont l'employeur doit s'acquitter en cas de non-respect de cette obligation ; elle explicite les circuits de déclaration pour chacun des versants de la fonction publique et comporte en annexe les modèles de formulaires déclaratifs à disposition des employeurs.

### 1 - Le champ de l'obligation de « nominations équilibrées »

Les emplois concernés par le dispositif sont les emplois listés à l'annexe du décret du 30 avril 2012. Cette liste est composée, sauf exception, d'emplois relevant de statuts d'emplois ou d'échelons fonctionnels.

Au sein de l'annexe à la circulaire, les emplois sont regroupés en types d'emploi, une notion législative de types d'emplois qui agrège plusieurs emplois au sein d'un même type avec l'objectif d'assurer une assiette suffisante pour appliquer les objectifs chiffrés. Plusieurs critères ont conduit au classement des emplois au sein d'un même type :

- le niveau des fonctions : par exemple les emplois à la décision du Gouvernement sont regroupés dans un même type d'emploi ;
- la nature des fonctions : les emplois de l'administration centrale sont ainsi distingués de ceux de l'administration déconcentrée pour la fonction publique de l'État (FPE) ;
- le regroupement par type d'emploi est réalisé selon le ministère de rattachement pour la FPE, ou le type de collectivité territoriale pour la fonction publique territoriale (FPT).

## BRÈVES

**LE SITE DE LA BOURSE INTERMINISTÉRIELLE DE L'EMPLOI PUBLIC FAIT PEAU NEUVE**

*Le site de la bourse interministérielle de l'emploi public (BIEP), présenté par le ministère de la Fonction publique comme un « outil essentiel en matière de recrutement » fait peau neuve. Cet espace, destiné à la mise en ligne des offres d'emplois publics afin de favoriser la mobilité des agents, leur permet désormais de créer leur propre espace candidat, déposer leur CV, postuler en ligne aux offres d'emploi, créer et gérer leurs alertes mails.*

*La BIEP est ouverte à l'ensemble des agents des trois fonctions publiques – État, territoriale, hospitalière – ainsi qu'aux personnes en situation de handicap qui postulent pour un recrutement par contrat donnant vocation à titularisation. Certains postes sont également ouverts à des personnes souhaitant travailler sous contrat. Les recruteurs publics des trois versants de la fonction publique sont également invités à y déposer gratuitement leurs offres d'emploi, de stage ou d'apprentissage.*

La loi du 4 août 2014 mentionnée en introduction a étendu le dispositif aux emplois de directeur général des agences régionales de santé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015.

Le dispositif s'applique aux nominations prononcées sur les emplois rappelés en annexe à la circulaire de 2016, quelle que soit l'origine statutaire de l'agent nommé. Ainsi, rentrent dans le champ du dispositif :

- les fonctionnaires des trois versants de la fonction publique et des assemblées parlementaires ;
- les militaires ;
- les magistrats de l'ordre judiciaire ;
- les agents non fonctionnaires pour les emplois qui leur sont ouverts (emplois à la décision du gouvernement pour la fonction publique de l'État et recrutements directs de l'article 47 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 pour la fonction publique territoriale principalement).

Seules les nominations d'agents nommés régulièrement dans les conditions statutaires prévues réglementairement sont décomptées au titre du dispositif des nominations équilibrées. Les agents chargés des fonctions afférentes à l'emploi sans être nommés n'entrent pas dans le champ du dispositif (fonctions de chargé de sous-direction par exemple).

À l'inverse, ne sont pas soumis à l'obligation de nominations équilibrées :

- les postes militaires de haute responsabilité (non régis par un statut d'emploi) ;
- les postes d'encadrement supérieur au sein des assemblées parlementaires ;
- les emplois juridictionnels (magistrats de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif) ;
- les emplois des services administratifs placés sous l'autorité du secrétaire général du Conseil d'État et du secrétaire général de la Cour des comptes ;
- les emplois au sein des établissements publics, à l'exception des emplois :

- de directeur général des agences régionales de santé auxquels la loi du 4 août 2014 étend le dispositif ;

- relevant des établissements publics de coopération intercommunale de plus de 80 000 habitants ;

- relevant des établissements publics hospitaliers et établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux pour les emplois relevant de la fonction publique hospitalière listés à l'annexe du décret du 30 avril 2012. Ces trois cas de figure sont soumis à l'obligation de nominations équilibrées.

La notion de « primo nomination » est essentielle. En effet, l'obligation chiffrée de nominations de personne de chaque sexe ne s'applique pas :

- aux « renouvellements » dans un même emploi : cette notion fait référence aux décrets portant statut d'emplois qui fixent les durées maximales d'occupation d'un emploi et qui peuvent prévoir le renouvellement de la nomi-

nation en précisant la durée d'occupation maximale d'un même emploi ;

- aux nominations dans un même type d'emploi : la nomination n'est pas soumise à l'obligation chiffrée de personnes de chaque sexe si le changement d'emploi du titulaire de l'emploi s'effectue au sein d'un des types d'emploi figurant en annexe, et :

- pour la FPE, au sein d'un même département ministériel ;

- pour la FPT, au sein d'une même collectivité territoriale.

Ainsi, seules les « primo nominations », c'est-à-dire les nominations hors renouvellement sur un même emploi ou nomination au sein d'un même type d'emplois au sein d'un même département ministériel pour la FPE ou d'une même collectivité territoriale pour la FPT, sur les emplois listés à l'annexe du décret du 30 avril 2012, sont soumises à l'obligation de nominations équilibrées.

Les déclarations annuelles doivent indiquer le nombre total de nominations ainsi que le nombre total de primo nominations, mais seul le non-respect de l'obligation chiffrée sur les primo nominations peut faire l'objet de sanctions financières.

La circulaire distingue le cas particulier des cabinets ministériels, inclus au sein du périmètre ministériel. Ainsi, un passage en cabinet ministériel ne sera pas considéré comme un changement de département ministériel.

À l'inverse, la nomination sur un poste ou un emploi dans un établissement public administratif (doté de la personnalité morale) constitue un changement de périmètre ministériel quel que soit le ministère de tutelle de cet établissement public.

Seule exception à cette règle, le cas particulier des agences régionales de santé, intégrées au dispositif depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, pour lesquelles la loi précise que « le respect de l'obligation [de nominations équilibrées] est apprécié, au terme de chaque année civile, par département ministériel pour l'État et les agences régionales de santé ». La circulaire indique que les agences régionales de santé sont considérées comme appartenant au périmètre ministériel des affaires sociales.

**2 - Une déclaration annuelle**

Une déclaration annuelle doit être transmise par les employeurs au plus tard le 30 avril de l'année N +1. Cette déclaration a pour objet de rendre compte de la répartition sexuée des nominations entrant dans le champ du décret du 30 avril 2012, qui sont intervenues au cours de l'année civile précédente. Elle doit permettre à chaque employeur de calculer la contribution financière éventuellement due.

Les collectivités territoriales concernées par l'application du cycle pluriannuel de nominations prévu au dernier alinéa du I de l'article 6 *quater* de la loi du 13 juillet 1983 sont, à l'instar de tout employeur, soumises à l'obligation de déclaration annuelle.

Chaque déclaration doit comporter, comme énoncé à l'article 4 du décret du 30 avril 2012, pour une période allant du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre :

- le nombre de nominations et de primo nominations effectuées dans l'année écoulée et entrant dans le champ du dispositif. Pour les administrations de l'État, ce nombre est recensé au niveau du département ministériel ;
- à compter de la déclaration transmise au titre de l'année 2015, le nombre des agents occupant les emplois au 31 décembre de l'année écoulée (stock des agents au 31 décembre de l'année écoulée) ;
- la répartition par sexe des agents ;
- le montant de la contribution éventuellement due.

Les déclarations émanent :

- Pour la FPE, des secrétaires généraux des ministères ; ils sont chargés de la déclaration, pour leur département ministériel défini comme l'ensemble des services dont un même secrétaire général de ministère coordonne l'action ou sur lequel il a autorité ;
- Pour la FPT, il revient à chaque région, département, commune de plus de 80 000 habitants, établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 80 000 habitants, à la métropole de Lyon et à la ville de Paris d'établir la déclaration annuelle la ou le concernant.
- Pour la FPH, le Centre national de gestion (CNG), établissement public mentionné à l'article 116 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la FPH, est chargé de la déclaration annuelle pour les nominations dans les deux types d'emplois de la FPH figurant à l'annexe du décret du 30 avril 2012.

La circulaire analyse en détail le rôle des comptables dans le contrôle budgétaire et comptable ministériel. Le rôle du préfet est précisé vis-à-vis des collectivités territoriales : outre son rôle dans le contrôle de l'inscription des crédits correspondant au montant de la contribution prévue à l'article 6 *quater* de la loi du 13 juillet 1983 au budget des collectivités territoriales concernées, en tant que dépense obligatoire et dans les conditions du droit commun, le préfet de région, ou le préfet de département, compétent pour le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales, veille à ce que l'ensemble des collectivités territoriales entrant dans le champ du décret du 30 avril 2012, lui transmettent leur déclaration annuelle avant le 30 avril de l'année N + 1. Il doit veiller également à ce que les collectivités redevables aient satisfait au paiement de

la contribution éventuellement due à l'aide de l'état des sommes versées et procède, s'il y a lieu, au mandatement d'office ou à l'inscription d'office de la dépense. Il adresse la synthèse de ces déclarations au ministre chargé des Collectivités territoriales.

### Montant de la contribution

Le II. de l'article 6 *quater* de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 dispose qu'en cas de non-respect de l'obligation de nominations équilibrées, « le montant de la contribution est égal au nombre d'unités manquantes au regard de l'obligation [de proportion de nominations équilibrées], constaté au titre de l'année écoulée ou au titre de l'année au cours duquel se clôt le cycle de nominations [...], multiplié par un montant unitaire ».

Le dispositif s'applique depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, selon les modalités suivantes :

Période	Proportion minimale de personnes de chaque sexe à respecter	Montant de la contribution par unité manquante
2013 et 2014	20 %	30 000 €
2015 et 2016	30 %	60 000 €
À compter de 2017	40 %	90 000 €

Le montant de la contribution est calculé en fonction du nombre d'unités manquantes : le nombre de personnes manquantes pour atteindre l'objectif chiffré (20 %, 30 % ou 40 % selon l'année) est décompté en unités. Une unité manquante signifie qu'il manque la nomination d'un homme ou d'une femme pour atteindre la proportion minimale de personnes de chaque sexe. Pour l'application de cette règle, le nombre de personnes de chaque sexe qui doivent être nommées est arrondi à l'unité inférieure.

La circulaire indique que les nouvelles nominations dans les emplois fonctionnels créés dans les régions regroupées seront considérées comme des primo nominations car elles auront été prononcées dans une nouvelle collectivité territoriale.

La circulaire du 20 août 2012 relative à l'application du décret n° 2012-601 du 30 avril 2012 relatif aux modalités de nominations équilibrées dans l'encadrement supérieur de la fonction publique est abrogée.

Jean-Charles Savignac

### BRÈVES

#### LES RENDEZ-VOUS ÉLECTORAUX DE 2017

Le ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, a communiqué le calendrier électoral 2017 en Conseil des ministres du 4 mai.

Concernant l'élection du président de la République, le premier tour se déroulera le dimanche 23 avril 2017, le second le dimanche 7 mai 2017. En Guadeloupe, Martinique, Guyane, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Polynésie française, les électeurs voteront le samedi précédant la date de l'élection en métropole.

Les élections législatives sont prévues les dimanches 11 et 18 juin 2017 : elles permettront de désigner les 577 députés siégeant à l'Assemblée nationale.

Quant aux élections sénatoriales, elles auront lieu le dimanche 24 septembre 2017. Elles concerneront les 170 sièges à pourvoir : départements de l'Indre-et-Loire aux Pyrénées-Orientales, départements d'Île-de-France, outre-mer, la Guadeloupe, la Martinique, la Réunion, Mayotte, la Nouvelle-Calédonie et Saint-Pierre-et-Miquelon et 6 sièges de sénateurs représentant les Français établis hors de France.

## CONTRÔLE DE LÉGALITÉ ET CONTRÔLE BUDGÉTAIRE : SIX RECOMMANDATIONS DE LA COUR DES COMPTES

Rendu public le 10 février 2016, le rapport annuel de la Cour des comptes traite dans sa troisième partie - consacrée à la gestion publique -, dans le chapitre I, portant sur la mise en œuvre des politiques régaliennes, du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire exercés sur les actes des collectivités territoriales et de leurs groupements.

L'insertion rappelle l'étendue des opérations de vérification : le contrôle de légalité porte potentiellement sur plusieurs millions d'actes de nature et d'importance diverses : délibérations des assemblées délibérantes, arrêtés réglementaires, décisions individuelles, marchés publics, contrats d'emprunt, contrats de délégation de services publics. De même, le contrôle budgétaire se caractérise par une masse importante de documents à contrôler (450 000 par an) dans un délai limité et, s'agissant des budgets primitifs, sur une courte période dans l'année (mars avril).

Le contrôle de la Cour a été mené, au cours du second semestre 2014, auprès des administrations centrales concernées et des services déconcentrés de l'État. Un échantillon de 17 départements a été constitué à partir des synthèses annuelles des préfetures et de leurs caractéristiques géographiques.

Sur le fond, après avoir examiné dans le détail les contrôles exercés et leurs limites, la Cour conclut sur la nécessité de moderniser ces contrôles afin de préserver les équilibres

institutionnels voulus par le législateur dans le cadre de la décentralisation.

1 – Le rapport rappelle d'abord qu'aux termes de l'article 72 de la Constitution, dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'État a la charge des intérêts nationaux, du contrôle administratif et du respect des lois. Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire exercés par le représentant de l'État sur les actes des collectivités territoriales et de leurs groupements constituent ainsi une mission constitutionnelle destinée à garantir l'application uniforme de la règle de droit sur le territoire.

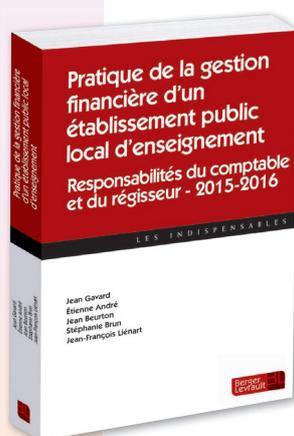
Le premier vise à vérifier la conformité des actes avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur. Le second, exercé par le préfet en liaison avec les chambres régionales des comptes, a pour objet de s'assurer du respect par les collectivités des règles applicables à l'élaboration, l'adoption et l'exécution de leurs budgets.

Effectués *a posteriori*, après transmission des documents correspondants aux services de l'État, ces contrôles apparaissent comme la contrepartie du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales. Ils constituent un facteur d'équilibre de la décentralisation.

Institués en 1982 lorsque les premières lois de décentralisation ont supprimé la tutelle de l'État sur les collectivités locales, ces contrôles se sont, dès l'origine, heurtés aux limites des capacités de traitement des services qui en étaient chargés. Le nombre considérable d'actes transmis, la complexité croissante de certains montages juridiques, le caractère sensible de l'exercice de ces missions par le représentant de l'État ont réduit la portée de celles-ci.

### La clef des procédures les plus complexes !

- L'ouvrage explique tout ce que la gestion financière et comptable des collèges et des lycées comporte d'original.
- Il livre la clef des procédures les plus compliquées en apparence, et permet ainsi à chacun de les mettre plus tard en pratique.



**Collection : Les Indispensables**  
Auteurs : Jean Gavard, Étienne André, Jean Beurton, Stéphanie Brun, Jean-François Liénart  
Broché - 650 pages  
Format : 16 x 24 cm  
ISBN : 978-2-7013-1883-7  
Référence : 121 DGC 264  
Date de parution : **novembre 2015**  
Prix public unitaire TTC (TVA : 5,5 %) : **55,00 €**

#### NOUS CONTACTER

Notre service Relation Client est à votre écoute et répond à vos demandes :

**0 820 35 35 35** Service 0,20 € / min. + prix appel

[relationclient@berger-levrault.fr](mailto:relationclient@berger-levrault.fr)

Du lundi au jeudi de 8h à 12h30 et de 13h à 18h  
le vendredi jusqu'à 17h30.

**Berger  
Levrault** **BL**

L'AVENIR EST AUX VALEURS SÛRES

L'insertion relève que, face à la perspective illusoire de contrôler l'ensemble de ces actes de façon exhaustive, le périmètre des contrôles a été réduit, tandis que des gains d'efficacité ont été recherchés. Mais ceux-ci sont d'autant plus insuffisants que la réduction des effectifs affectés au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire a été massive. Parfois, la fonction de conseil se substitue à celle de contrôle.

La Cour relève que les évolutions intervenues ont davantage contribué à la désorganisation des services et à la réduction des capacités d'expertise de l'État territorial qu'à une réelle modernisation de l'exercice de ces missions. Il importe d'en rétablir les conditions d'efficacité.

2 – Dans cette perspective, le rapport relève qu'il appartient à l'État de donner à ses services déconcentrés la capacité d'exercer pleinement ces missions, garantes du respect du principe d'égalité devant la loi. L'achèvement de la centralisation en préfecture, le développement du travail en réseau et de la mutualisation inter-services et une adaptation de la formation des agents aux enjeux actuels des contrôles constituent autant d'objectifs à atteindre pour réussir la modernisation indispensable.

Si les marges d'appréciation dont disposent les préfets dans le cadre du contrôle de légalité apparaissent inhérentes à l'exercice de leur mission, la définition par l'État de priorités nationales rend nécessaire la mise en place d'un pilotage de nature à assurer que les actes estimés prioritaires sont effectivement contrôlés sur l'ensemble du territoire dans la limite des moyens disponibles. À cet effet, la Cour formule six recommandations :

- assurer, en matière de contrôle de légalité, un suivi de la mise en œuvre des priorités nationales et locales et cibler les actes présentant les enjeux juridiques ou économiques les plus importants sur la base d'une analyse des risques et de l'exploitation des résultats des contrôles ;
- achever la centralisation des contrôles en préfecture et développer les mutualisations afin de constituer des pôles d'expertise opérant en réseau ;
- généraliser et formaliser les partenariats, notamment au regard de la répartition des tâches de contrôle, pour les actes d'urbanisme avec les directions départementales des territoires et de la mer et, pour celui des délibérations fiscales, avec les directions départementales des finances publiques ;
- rééquilibrer les effectifs du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire des préfectures en fonction d'indicateurs d'activité ;
- adapter la formation des agents chargés du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire et augmenter à enveloppe salariale constante la part des agents de catégorie A ;
- développer les applications informatiques existantes de manière à ce qu'elles permettent la réalisation, le suivi et la supervision des

actions de contrôle, tant pour le contrôle de légalité que pour le contrôle budgétaire.

3 – Globalement, ces recommandations ont reçu l'aval des ministres concernés. Dans une réponse commune, le ministre des finances et le secrétaire d'État chargé du Budget souscrivent pleinement à ces recommandations visant à améliorer l'exercice et l'effectivité des contrôles. Les efforts de réorganisation et de pilotage des deux missions essentielles par la représentation de l'État au niveau territorial leur paraissent devoir s'inscrire dans le cadre de la réforme territoriale en cours ainsi que du plan « préfectures nouvelle génération » qui sera mis en place par le ministère de l'intérieur, dans les mois à venir.

S'agissant plus spécifiquement du contrôle budgétaire, les directions régionales et départementales des finances publiques interviennent en appui des préfectures, dans le cadre d'une convention nationale de partenariat dont le déploiement s'est achevé fin 2015. Cette intervention s'inscrit dans le contexte plus général de renforcement du suivi des finances locales par la direction générale des finances publiques, alors que les collectivités territoriales sont associées à l'effort de redressement des comptes publics.

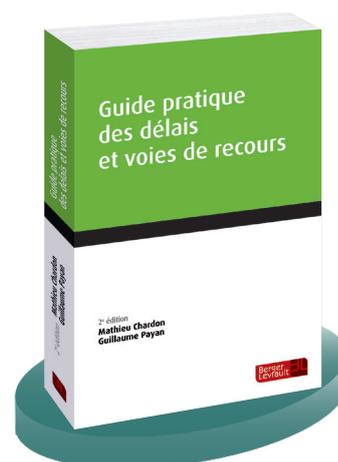
Pour le ministre de l'Intérieur, les pistes d'amélioration évoquées par la Cour s'inscrivent aussi en grande partie dans la logique du « Plan préfectures nouvelle génération » (PPNG), réforme lancée le 9 juin 2015, dans laquelle le contrôle de légalité est explicitement érigé en priorité ministérielle. Ce plan a pour ambition de doter les préfectures de la capacité d'exercer pleinement cette mission constitutionnelle dans un contexte d'augmentation du niveau d'expertise juridique des collectivités locales.

Enfin, la ministre de la décentralisation et de la fonction publique partage l'orientation de la Cour sur l'importance de la bonne mise en œuvre des priorités nationales en particulier, pour son domaine ministériel, le contrôle des actes relatifs à la fonction publique territoriale. Elle relève en outre, d'une part, que le contrôle de légalité participe pleinement à la simplification et la modernisation de l'action administrative et souligne, d'autre part, la qualité de la démarche partenariale entreprise en matière de contrôle budgétaire.

JCS

## Guide pratique des délais et voies de recours

- 1<sup>er</sup> code commenté consacré à l'exercice des voies de recours en droit interne, européen et international !
- Des articles de codes annotés de nombreuses références de jurisprudence et doctrine.
- Des articles de codes enrichis de commentaires indispensables à leur application.
- Des articles de codes mis à jour avec l'indication précise de la source.



**Auteurs : Mathieu Chardon, Guillaume Payan**

Broché - 550 pages environ  
Format : 16x24 cm  
ISBN : 978-2-85130-244-1  
Référence : 570 CVC 909  
Date de parution : juillet 2014  
Prix public unitaire TTC  
(TVA : 5,5 %) : **40,00 €**

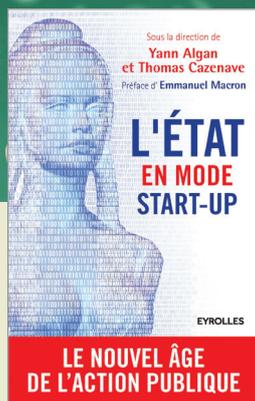
**POUR COMMANDER, CONTACTEZ NOTRE SERVICE RELATION CLIENT**

- 0 820 35 35 35 (Service 0,90 € / min. + prix appel) du lundi au jeudi de 8H à 12H30 et de 13H à 18H le vendredi jusqu'à 17H30
- [relationclient@berger-levrault.com](mailto:relationclient@berger-levrault.com)
- [boutique.berger-levrault.fr](http://boutique.berger-levrault.fr)

© Berger-Levrault 2016 - SA au capital de 19 531 365 € -  
755 800 646 RCS Nanterre - Locataire-Gérant Intuitive -  
Siege social : 892 rue Yves Kemmer, 92100 Boulogne-Billancourt

**Berger Levrault** **BL**

L'AVENIR EST AUX VALEURS SÛRES



## L'ÉTAT EN MODE START-UP

L'action publique semble aujourd'hui faire face à une équation impossible, entre réduction des moyens et multiplication des mécontentements. Les approches traditionnelles de la réforme sont mises en échec. À cette approche décliniste, *L'état en mode start-up* oppose une autre vision, celle d'une action publique réinventée, plus agile et collaborative, « augmentée » par l'innovation technologique et sociale.

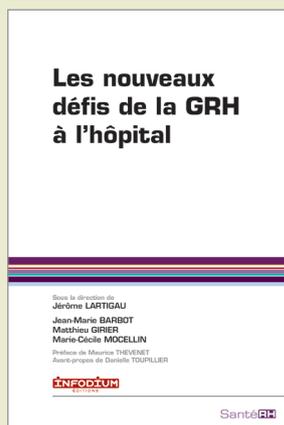
Transformation numérique, association des citoyens, remise en cause d'un modèle uniforme de service public au profit d'une approche personnalisée, confiance et responsabilisation de ceux qui ont la charge au quotidien de l'action publique : un nouvel âge de l'action publique se dessine. Il faut pour le porter une nouvelle génération d'acteurs publics. En donnant la parole à certains d'entre eux, cet ouvrage montre que la réforme est possible, qu'elle est bien souvent en cours, et qu'elle est porteuse de réponses aux inquiétudes de notre société.

Yann Algan et Thomas Cazenave (sous la direction de), *L'État en mode start-up*, Éditions Eyrolles, mai 2016, 232 p., 17 €.

## LES NOUVEAUX DÉFIS DE LA GRH À L'HÔPITAL

La gestion des ressources humaines (GRH) répond aujourd'hui à de nouvelles problématiques sociales, organisationnelles, financières et managériales. Pour faire face à ces défis, ce livre décrit les derniers outils de la GRH au service de la performance hospitalière, tels que le management des pôles, la gestion prévisionnelle des métiers et des compétences ou le contrôle de gestion sociale. Avec une approche opérationnelle, le livre décrit ce que les établissements doivent mettre en place pour répondre à des enjeux tels que la qualité de vie au travail, les recompositions hospitalières ou la modernisation du dialogue social. Une réflexion est enfin apportée sur la fonction des Ressources Humaines à l'hôpital.

Jérôme Lartigau (sous la direction de), *Les nouveaux défis de la GRH à l'hôpital*, Éditions Infodivum en partenariat avec Santé RH, 2015, 230 p., 62 €.



## MÉTROPOLES EN CHANTIERS

Le 27 janvier 2014, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) consacrait institutionnellement le fait métropolitain en dotant quatorze grandes agglomérations d'un statut de « métropole » aux compétences élargies.

C'est dans ce contexte législatif, parfois polémique, qu'une poignée de chercheurs et d'acteurs ont décidé d'organiser une série de séminaires pour observer, questionner et analyser, non pas ces métropoles, mais plus largement ce processus métropolitain qui demeure en construction permanente.

Cet ouvrage est le fruit de ces rencontres et débats qui ont mobilisé, tout au long de l'année 2015, dix-sept observateurs avertis. Il permet une lecture croisée de leurs réflexions à différentes échelles, sur différentes agglomérations françaises ou transfrontalières et sur trois registres fondamentaux : le volet institutionnel, les enjeux économiques et les modalités de la planification stratégique. Si ces trois axes n'épuisent pas la question métropolitaine et notamment celle de ses usages et de ses pratiques, ils sont néanmoins apparus rapidement structurants pour organiser les réflexions qu'alimentait l'institutionnalisation du « fait métropolitain ». Ainsi, acteurs, chercheurs et experts croisent au fil des pages leur regard, leur expérience personnelle, mais aussi leur analyse plus objective et parfois aussi plus critique de cette dynamique métropolitaine qui s'est peu à peu tout à la fois révélée et imposée à tous.

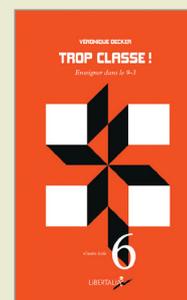
David Le Bras, Nathalie Seigneuret, Magalie Talendier (sous la direction de), *Métropoles en chantiers*, Éditions Berger-Levrault, mai 2016, 282 p., 29 €.



## TROP CLASSE ! ENSEIGNER DANS LE 9-3

« Je m'appelle Véronique Decker. Depuis plus de trente ans, je suis institutrice. Et depuis quinze ans, directrice d'une école élémentaire à Bobigny : l'école Marie-Curie, cité scolaire Karl-Marx. À part sa localisation au pied des tours et au cœur des problèmes, notre école présente l'intérêt d'être une école « Freinet » où, dans le respect des règles du service public, nous pratiquons une pédagogie active, fondée sur la coopération. Même si l'expérience, parfois, peut me dicter des silences provisoires, je ne suis pas réputée pour mon habitude de me taire. » De Zébulon à Zyed et Bouna, sans oublier Albertine et Mélisa, N'Gwouhouno ou Yvette... du syndicat à la pédagogie de la « gaufre », des Roms à la maman sur le toit, Véronique Decker éclaire par petites touches le quotidien d'une école de « banlieue ». Au fil de ses billets, il est question de pédagogie, de luttes syndicales, de travail en équipe, mais surtout des élèves, des familles, des petits riens, des grandes solidarités qui font de la pédagogie un sport de combat... social. De l'autre côté du périph. Trop classe !

Véronique Decker, *Trop classe ! Enseigner dans le 9-3*, Éditions Libertalia, mars 2016, 136 p., 10 €.



# ...à lire

# LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

25 **ENTRETIEN AVEC DIDIER MIGAUD,**  
PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES,  
PRÉSIDENT DE LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE  
ET FINANCIÈRE

27 **ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE LA COUR**

28 **CDBF : LE CIRCUIT D'UN DOSSIER**

30 **RÉFORMER LA COUR DE DISCIPLINE  
BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE**  
Par Anne Iljic, maître des requêtes au Conseil d'État

33 **LA JURISPRUDENCE RÉCENTE DE LA CDBF**  
Par Christian Carcagno, secrétaire général de la CDBF

## INTERVIEW

## ENTRETIEN AVEC DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES, PRÉSIDENT DE LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE



Crédit photo : Elombard / Cour des comptes



*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 CAHIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE :** *Quel est le rôle de la Cour de discipline budgétaire et financière ?*

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

Juridiction financière distincte de la Cour des comptes, la CDBF remplit un office autonome selon un droit spécifique et sur la base d'infractions légales qui lui sont propres. Les infractions réprimées par la Cour sont énoncées aux articles L. 313-1 et suivants du CJF. Elles portent sur la violation des règles relatives à l'exécution des recettes, des dépenses et à la gestion des biens des collectivités publiques (État ou collectivités locales) ou des organismes publics ou privés soumis au contrôle de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes (articles L. 313-1 à L. 313-4 du CJF). Elles concernent aussi l'octroi d'avantages injustifiés à autrui entraînant un préjudice pour l'organisme ou le Trésor public (article L. 313-6 du CJF) et l'omission faite sciemment de souscrire les déclarations à produire aux administrations fiscales en vertu des dispositions du Code général des impôts et de ses annexes (article L. 313-5 du CJF). La loi n° 95-1251 du 25 novembre 1995 a en outre introduit un article L. 313-7-1 du CJF faisant de la faute grave de gestion des responsables

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

Est justiciable de la CDBF, en application de l'article L. 312-1 du CJF, 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 malgré tout dans certaines hypothèses définies par le législateur (article L. 312-2 du CJF), notamment lorsqu'ils agissent dans le cadre d'activités qui ne constituent pas l'accessoire obligé de leurs fonctions électives, par exemple en tant que dirigeants d'une association contrôlée par les juridictions financières ou d'une société d'économie mixte.

**LC :** *Comment s'articule son office avec la répression pénale ?*

**DM :** Le contentieux de la CDBF a un caractère répressif mais non pénal. Le Conseil constitutionnel a, dans une décision de principe<sup>1</sup>, considéré que la CDBF ne constituait pas en droit interne une juridiction pénale, bien que son contentieux soit de nature répressive et tombe sous le volet pénal de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH).

Les poursuites devant la CDBF et les poursuites pénales sont indépendantes les unes des autres : les poursuites devant la CDBF ne font pas obstacle à l'action pénale et réciproquement, conformément à l'article L. 314-18 du CJF. Les poursuites peuvent évoluer en parallèle sans que la CDBF soit obligée de surseoir à statuer en attendant le jugement pénal.

Cette indépendance des poursuites fait parfois l'objet de contestations, notamment sous la forme de questions prioritaires de constitutionnalité (QPC), au regard du principe de nécessité des peines et au regard du principe *non bis in idem*, adage ancien et réaffirmé en particulier par l'article 4 du protocole additionnel n° 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>2</sup>. Ce principe ne joue qu'à l'intérieur des seules sanctions pénales au sens strict et ne concerne donc pas leur cumul avec d'autres infractions comme celles de la CDBF portant sur les mêmes faits. Ce point vient d'être confirmé par le Conseil constitutionnel qui énonce que le principe de nécessité des peines ne fait pas obstacle à ce que les mêmes faits commis par une même personne puissent faire l'objet de poursuites différentes aux fins de sanctions de nature différente, disciplinaire ou administrative, sous réserve cependant que, par l'application du principe de proportionnalité (article 8 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789), le cumul éventuel des sanctions prononcées ne dépasse pas le montant le plus élevé des sanctions encourues<sup>3</sup>.

Lorsqu'une affaire est à la fois transmise au juge pénal et déferée en CDBF, il appartient au ministère public près la CDBF, juge de l'opportunité des poursuites et doté d'un pouvoir de classement, de décider des suites à réserver à cette affaire. Une procédure devant la CDBF se justifie tout particulièrement lorsque les faits ou les personnes poursuivies dans une affaire ne sont pas strictement identiques ou lorsque les faits sont frappés par la prescription délictuelle pénale qui est, en général, plus courte que celle applicable aux poursuites devant la CDBF.

**LC :** *Comment expliquer que la Cour soit à ce point redoutée alors que les amendes qu'elle prononce sont généralement d'un faible montant ?*

**DM :** La Cour de discipline budgétaire et financière est une juridiction répressive devant laquelle doivent répondre les personnes qui ont été mises en cause par le ministère public. Elle prononce des sanctions pécuniaires, des amendes exclusivement car elle n'a pas la faculté de prononcer des réparations en cas de dommages subis par un organisme.

Les amendes infligées par la CDBF peuvent avoir des montants élevés. Le maximum de

l'amende peut en effet atteindre le montant du traitement annuel ou du salaire brut annuel qui était alloué à la personne sanctionnée à la date où les faits ont été commis. Ce montant est doublé si l'infraction commise est celle prévue à l'article L. 313-6 du CJF (octroi d'un avantage injustifié à autrui).

Le risque d'être condamné à payer une lourde amende n'est pas théorique, ainsi que le montrent les affaires suivantes :

- affaire Société de banque occidentale (SDBO), 19 septembre 1998 : 152 000 € ;
- affaire *Altus Finances*, 24 février 2006 : 100 000 € ;
- affaire *Office des postes et télécommunications de la Polynésie française*, 15 juillet 2013, 20 000 € ;
- affaire *CHU de Caen*, 6 octobre 2014, 6 000 €.

Le plus souvent, les amendes sont de montant plus modeste. Ainsi, les sanctions infligées par la CDBF dans ses arrêts rendus depuis 2009 ont un montant médian de 1 500 euros, pour la sanction la plus élevée rendue dans chaque affaire.

Par ailleurs, depuis plusieurs années, la CDBF décide la publication intégrale, donc nominative, de ses décisions de condamnation au *Journal officiel de la République française*. Ces condamnations sont ainsi connues.

Enfin, la procédure devant la CDBF est inquisitoire. Les personnes mises en cause doivent répondre aux questionnaires écrits que leur adresse le rapporteur, elles sont entendues au cours d'une audition. Elles peuvent être confrontées à d'autres personnes mises en cause.

Dans la pratique, les personnes mises en cause ont accès au dossier dès que leur mise en cause leur a été notifiée. Elles peuvent, dès ce stade, se faire assister par le conseil de leur choix et produire tous documents à l'appui de leur défense.

Si, après examen du rapport d'instruction déposé au greffe, le ministère public décide de renvoyer une personne mise en cause devant la CDBF, cette personne est jugée en audience publique. Elle peut présenter des mémoires écrits en défense avant l'audience. Lors de l'audience, elle est amenée à répondre aux questions que lui posent les membres de la Cour et le ministère public. Elle peut aussi intervenir pour se défendre ainsi que son conseil, elle peut faire citer des témoins et elle a « la parole en dernier ».

Cette procédure qui respecte la garantie que constituent les droits de la défense peut cependant apparaître contraignante pour la personne mise en cause.

**LC :** *Après l'échec de plusieurs propositions, une réflexion est-elle en cours pour reformer la Cour ?*

**DM :** Le dernier projet de réforme législative date de 2008-2009. La réforme projetée concernait l'ensemble des juridictions financières et englobait un volet concernant la responsabilité des gestionnaires publics. À cet égard, il était notamment prévu d'attribuer à la Cour des comptes, en premier ressort, la compétence dévolue à la CDBF. Celle-ci était transformée en juridiction d'appel, sa composition mixte étant élargie à des membres de la Cour de cassation. Il était également envisagé d'élargir le champ des justiciables et celui des infractions. Ce projet a rencontré d'importantes oppositions et n'a pu aboutir.

S'agissant de possibles évolutions touchant aux infractions et au champ des justiciables, ces réformes demandent de la pédagogie et elles sont difficiles à faire approuver. Elles ont fait l'objet, en janvier 2015, de propositions précises de la part de M. Nadal dans son rapport au président de la République sur l'exemplarité des responsables publics, « *Renouer la confiance publique* ». Le débat mériterait d'être repris sur la base de ces propositions.

En revanche, l'organisation et la procédure suivie devant la CDBF pourraient être, dès à présent, modernisées. En effet, certaines règles de procédure, dont la plupart sont contemporaines de la création de la CDBF en 1948, pourraient mériter d'être précisées, au regard des exigences tant du droit interne que du droit européen.

Ainsi, certaines règles déjà en usage dans la pratique, tenant à l'amélioration des conditions d'accès au dossier des personnes mises en cause ou au dépôt et la récusation des membres de la CDBF et des rapporteurs près la CDBF pourraient être inscrites dans le Code des juridictions financières. D'autres voies d'amélioration pourraient être envisagées.

J'ai demandé à un groupe de travail composé de membres de la CDBF de me faire des propositions de réforme concernant l'organisation et les procédures de cette juridiction et de me rendre un rapport avant la fin du mois de mai 2016. Ce rapport constituera une base de travail que je communiquerai aux membres de la CDBF avant d'envisager d'autres suites.

Propos recueillis par **Mattias Guyomar** ■

<sup>1</sup> CC, décision n° 2005-198 L du 3 mars 2005, *Nature juridique de dispositions du code des juridictions financières concernant la CDBF*, JO, 9 mars 2005, p. 3950.

<sup>2</sup> Cf. *Les grands arrêts de la jurisprudence financière*, Dalloz, 6<sup>ème</sup> édition, observations sur arrêt CDBF, 13 juin 2003, Société d'économie mixte (SEM) Sarcelles Chaleur, p. 509 et suiv.

<sup>3</sup> CC, décision n° 2014-423 QPC du 24 octobre 2014, M. Stéphane R. et autres.

# LE RAPPORT 2016 DE LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

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<sup>1</sup>. Le rapport publié en 2016 retrace l'activité de la Cour pendant l'année 2015.

Après avoir rappelé les compétences de la CDBF, ce rapport retrace l'activité et la performance de la Cour en 2015 ; les arrêts de l'année sont analysés de même que les décisions de classement du procureur général.

## LES COMPÉTENCES DE LA CDBF

Sur les compétences de la CDBF, le rapport 2016 rappelle que celle-ci est une juridiction financière distincte de la Cour des comptes ; elle 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 Code des juridictions financières/CJF).

Le rapport rappelle que sont justiciables de la CDBF, en application de l'article L. 312-1 du CJF, 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 ; les ordonnateurs élus locaux ne sont pas justiciables de la CDBF lorsqu'ils agissent dans le cadre de leurs fonc-

tions, mais ils le deviennent dans certaines hypothèses définies par le législateur<sup>2</sup>.

## LES SAISINES

Le rapport 2016 note en introduction que le nombre de saisines est un indicateur significatif quant à l'activité et les productions de la CDBF : réquisitoires introductifs d'instance ou décisions de classement, instructions et dépôts de rapport, décisions de renvoi et au dernier stade de la procédure, audiences publiques et jugements.

Ainsi, en 2015, 23 saisines ont été décomptées, chiffre au-dessus de la moyenne constatée pendant la période 2006-2015 (15 saisines). Ce niveau élevé est expliqué principalement par la plus grande sensibilisation des chambres de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes à la saisine de la CDBF.

Les 23 saisines enregistrées en 2015 proviennent toutes des juridictions financières. 12 déférés ont été transmis par des chambres régionales des comptes (au lieu de huit en 2014 et de cinq en 2013), neuf par la Cour des comptes (13 en 2014, six en 2013) et deux saisines sont à l'initiative du procureur général.

La CDBF a rendu huit arrêts en 2015, chiffre au-dessus de la moyenne constatée depuis 2006 (cinq arrêts par an). Le nombre de rapports déposés et le nombre d'auditions de personnes mises en cause et de témoins sont aussi au-dessus de cette moyenne (respectivement dix par rapport à huit et 57 par rapport à 39).



*La Cour contribue à la diffusion d'une culture de rigueur et de bonne gestion dans la sphère publique*



En 2015, 12 décisions de classement ont été prises : 7 après saisine de la Cour, 4 après instruction, et 1 après avis de l'autorité ministérielle ou de tutelle. Comparativement en 2014, il avait été procédé à 8 décisions de classement.

Les 7 décisions de classement après saisine de la Cour concernaient 4 déferés de chambres régionales et territoriales des comptes et 3 de la Cour. Les 4 affaires classées après instruction l'ont été pour différents motifs : irrégularités présumées non établies ou insuffisamment caractérisées ; responsabilités non clairement identifiées, prescription, existence de circonstances exonératoires, régularisations intervenues, etc.

Malgré le nombre élevé de saisines enregistrées en 2015, le nombre d'affaires en stock en fin d'année n'a que faiblement progressé, en raison, notamment, de l'augmentation du nombre de décisions de classement. Il s'établit à 46 fin 2015, au lieu de 43 fin 2014.

S'agissant des moyens en personnel de la Cour, le rapport indique qu'ils sont des plus modestes : en 2015 la Cour a bénéficié de 4,4 équivalents plein-temps, soit 0,24 % des effectifs de la Cour des comptes et des CRTC (respectivement 725 et 1 050 ETP en 2014).

#### LA PERFORMANCE DE LA CDBF AU REGARD DE TROIS OBJECTIFS

Le rapport livre une appréciation de la performance de la CDBF en 2015, par rapport à trois objectifs inspirés de ceux retenus par d'autres juridictions, en particulier ceux du programme « Conseil d'État et autres juridictions administratives ».

##### Réduire la durée des procédures

Le délai moyen de traitement des affaires ayant donné lieu à arrêt au cours de l'année 2015 s'établit à 35,6 mois, alors qu'il était de 49 mois en 2014 et 38 mois en 2013. Il est conforme aux objectifs que la Cour s'est fixés et marque une amélioration par rapport aux années précédentes. Le stock d'affaires au 31 décembre 2015 correspond à 46 dossiers en instance (43 en 2014 et 34 en 2013).

##### Améliorer la qualité des arrêts

Le taux de recours en cassation contre des arrêts rendus par la CDBF entre 2006 et 2015 s'élève à 19 % (10 pourvois sur 54 arrêts rendus), soit un taux de recours en baisse par rapport à ceux constatés en 2014 et 2013 (23 %). Le taux d'annulation des arrêts de la CDBF ayant fait l'objet d'un recours en cassation – qui constitue l'indicateur associé à cet objectif – s'élève à 0 % sur la période 2006 à 2015, aucun arrêt n'ayant été cassé sur 10 recours formés.

#### 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. Les indicateurs ont été atteints ou dépassés.

#### LE RÔLE DE LA COUR

Pour conclure, le rapport 2016 revient sur le rôle de la Cour : « 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 ».

Il y est noté à juste titre que la Cour contribue à la diffusion d'une culture de rigueur et de bonne gestion dans la sphère publique. Une mission d'autant plus nécessaire que la réforme budgétaire de l'État a diminué les contrôles exercés *a priori* sur les ordonnateurs et les gestionnaires publics. La culture de performance et de responsabilité, consubstantielle à la loi organique relative aux lois de finances de 2001, accroît ainsi, dans les domaines où elle s'applique, l'importance des contrôles et des sanctions *a posteriori*.

Jean-Charles Savignac  
Conseiller maître honoraire  
à la Cour des Comptes

<sup>1</sup> En vertu de l'article L. 316-1 du Code des juridictions financières (CJF).

<sup>2</sup> En vertu de l'article L. 312-2 du CJF.