

La CDBF prend ses distances avec le principe de légalité des délits et des peines

CE, 16 janvier 2008, M. H., n° 292790, n° 292806

Le Conseil d'État, saisi d'un recours contre un arrêt de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), a très récemment eu l'occasion de préciser la compétence matérielle de cette juridiction, mais aussi de consacrer la largeur de son champ répressif, en « l'affranchissant » en pratique du principe de respect de la légalité des infractions. Pour mémoire, ce dernier est contenu dans notre déclaration des droits de l'homme protégé par la CEDH, et commun à toutes les autorités répressives (juridictionnelles ou non).

Créée par une loi du 25 septembre 1948, la CDBF est une juridiction administrative chargée de réprimer les infractions en matière de finances publiques. Comme telle, elle est chargée de « sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'État et de diverses collectivités » dans les actes de leurs fonctions, par les fonctionnaires, les agents publics ou les personnes assimilées.

Petite révolution, depuis la loi du 29 janvier 1993, les ordonnateurs sont également justiciables de la CDBF, au même titre que les comptables publics, notamment dans l'hypothèse de faute de gestion.

C'est sur ce point que la CDBF, puis le Conseil d'État ont apporté un éclairage nouveau en s'attachant à éclairer et à mieux fonder la notion de faute de gestion.

L'affaire qui leur a été soumise concernait la gestion du Crédit Lyonnais, alors entreprise publique. Selon les juges financiers « les infractions prévues aux articles L. 313-4 et L. 313-6 [du CJF] ne se limitent pas à sanctionner le non-respect de règles d'exécution des dépenses publiques et recettes publiques ou de gestion des biens de collectivités publiques ou encore des règles de la comptabilité publique ; elles peuvent également sanctionner les faits [ayant] méconnu les règles applicables à la gestion financière d'organismes [relevant de la compétence de la Cour] ou ayant procuré à autrui un avantage injustifié au préjudice de l'organisme ».

Pour autant, cela ne signifie pas que la Cour se fait « juge de l'opportunité des décisions de gestion », elle rappelle au contraire qu'elle doit « seulement déterminer et apprécier les infractions qui auraient été commises dans les affaires portées devant elle ». Or, la réalisation de ces infractions peut résulter tant de la méconnaissance de règles textuelles du Code de commerce que de règles prudentielles en usage dans les professions financière et bancaire, peu importe désormais l'action positive de l'intéressé dans le développement de la structure. La Cour n'en tient plus compte pour atténuer d'autant sa responsabilité.

Le Conseil d'État ne contredit pas la Cour et confirme la sanction prononcée dans son principe et dans son montant (particulièrement élevé). Il souligne à ce propos que le principe de légalité des délits et des peines n'est en aucun cas bafoué par un tel jugement et souligne que « lorsqu'il est appliqué à des sanctions qui n'ont pas le caractère de sanctions pénales, le principe de légalité des délits et des peines ne fait pas obstacle à ce que les infractions soient définies par référence aux obligations auxquelles est soumise une personne en raison de l'activité qu'elle exerce, de la profession à laquelle elle appartient ou de l'institution dont elle relève ».

Dès lors, en l'espèce, la violation des usages prudentiels applicables aux établissements financiers et bancaires, et notamment le devoir général de s'informer sur la situation réelle de l'emprunteur et le devoir de prudence dans l'instruction et le suivi des dossiers, ainsi que la nécessité de soumettre préalablement à une instance collégiale la décision d'octroi de crédits d'un montant élevé, et, d'autre part, le principe selon lequel il revient aux représentants d'une société de veiller à la sauvegarde des intérêts matériels de l'organisme dont ils assurent la gestion, par la mise en œuvre de procédures d'évaluation et de contrôle, est de nature à donner lieu à sanction de la part de la CDBF, sur le fondement des articles 5 et 6 de la loi du 25 septembre 1948.

Par analogie avec le « maniement de longue main » que connaît la gestion de fait, la Cour de discipline budgétaire et financière n'hésite donc plus à engager la responsabilité de personnes qui, sans avoir directement participé aux opérations litigieuses, les ont couvertes de leur autorité, voire simplement tolérées.

D'une façon générale, la jurisprudence de la Cour témoigne de la recherche d'un équilibre entre respect des règles formelles et qualité de la gestion. Ce qui a été sanctionné est la carence grave dans l'exercice des fonctions de direction et de contrôle, non le choix des procédures. Il n'en reste pas moins que cette prise de distance d'avec le principe de légalité des délits et des peines pose question, et que la CEDH ne verra sûrement pas sous le même angle l'objectif d'efficacité que cette juridiction répressive vient très pragmatiquement de se voir autorisée à poursuivre.

Cyrille Bardon et Caroline Gaffodio
Avocats au barreau de Paris
Cabinet Bardon - de Faÿ - Alonso