

LES CIRCONSTANCES ATTÉNUANTES DEVANT LA CDBF OU LE QUASI-EFFACEMENT DE LA SANCTION

CDBF, 27 novembre 2009, n° 169-570

La Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) a rendu un arrêt, le 27 novembre 2009, par lequel, après avoir retenu la responsabilité pour des irrégularités non contestables des agents déférés, elle retient des circonstances atténuantes telles que la sanction prononcée est au final quasiment ramenée au minimum légalement autorisé. C'est l'occasion de rappeler les principes qui gouvernent la jurisprudence de la Cour sur les circonstances atténuantes.

Les faits de l'arrêt du 27 novembre 2009 sont assez classiques. Alors qu'était prohibée, à la date des faits, toute gratification accordée aux agents, et malgré une enquête de l'inspection générale soulevant leur illégalité, la CCI de Paris avait mis en place et laissé perdurer un système de compléments de rémunérations pour certains de ses agents.

Ont été poursuivis le président, le vice-président trésorier, le directeur général et enfin le directeur des ressources humaines de la CCI de Paris.

Les primes versées sur trois ans et demi représentent pour la CCI un préjudice de 444 905 €.

Les qualifications retenues de violation des règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de la CCI et d'octroi d'avantage injustifié (articles L. 313-4 et 6 du CJA) étaient en principe de nature à entraîner le prononcé d'une sanction dont le maximum pouvait atteindre le montant de la rémunération brute annuelle allouée aux agents à la date à laquelle les faits ont été commis, voire le double de cette rémunération pour les faits constitutifs d'octroi d'avantage injustifié. Pour autant, le président et le vice-président n'ont été condamnés qu'à des amendes de 300 € et le DG et le DRH à des amendes de 600 €. La Cour a en effet relevé que non seulement la pratique des gratifications existait de longue date lors de l'entrée en fonction des intéressés et qu'elle représentait un intérêt pour la gestion des ressources humaines, mais également que la cessation de ce système nécessitait en pratique l'intervention de l'Instance nationale des Chambres, dont le délai d'intervention ne pouvait être maîtrisé. Enfin, les juges soulignent qu'un nombre limité d'agents (et par conséquent une part limitée de la masse salariale) était concerné.

La jurisprudence, on l'a dit, n'est pas innovante : pas moins de 38 arrêts émanant de la CDBF font application de ces circonstances atténuantes depuis 1973, alors qu'en moyenne, la Cour rend, selon son rapport pour 2010, trois arrêts par an.

Plus symptomatique encore de leur utilisation, le rapport pour 2010 souligne que nombre des classements avant instructions sont dus à l'existence de trop nombreuses circonstances atténuantes.

Pourtant, il ne faut pas confondre ces dernières avec les circonstances absolutoires que constituent l'ordre écrit (article L. 313-9 et 10 du CJA), la prescription, la subordi-

nation totale, le décès des intéressés et l'absence d'existence ou de gravité suffisante des faits qui, elles, exonèrent de toute responsabilité.

Les circonstances atténuantes ne sont pas - non plus - définies par le législateur mais résultent de l'appréciation souveraine des faits et des circonstances par la Cour. À elle, donc, de déterminer, une fois la qualification juridique des faits établie, si la faute trouve son origine dans d'autres causes que les carences et les irrégularités soulevées.

L'étude de la jurisprudence depuis 1973 fait état de trois grands types de circonstances atténuantes.

On note en premier lieu, l'inertie, les carences, la défaillance voire le laxisme de l'autorité de tutelle qui bien qu'informée des irrégularités ne réagit pas.

Les juges peuvent également prendre en considération le comportement des agents : sont ainsi une cause d'atténuation de la responsabilité la bonne foi de l'agent qui a tenté de régulariser la situation, sa place dans la hiérarchie, ses très bons états de service, voire son état de santé.

Enfin, sont régulièrement pris en compte les éléments conjoncturels entourant les irrégularités, tels que le fait qu'elles constituent une pratique courante et ancienne de l'établissement contrôlé ou du secteur, que l'agent devait faire face à une situation d'urgence (par exemple en terme de sécurité des patients pour les gestionnaires d'hôpitaux) ou exceptionnelle (de restructuration ou de tensions sociales par exemple), mais également l'insuffisance des effectifs.

Ce sont ces seules circonstances qui gouvernent l'abaissement de la sanction : si l'on constate parfois un rapport entre les sommes constitutives de la faute et l'amende prononcée, il semble pour autant qu'il n'y ait pas en la matière de règle établie.

Le montant de la réduction de l'amende est le plus souvent, comme dans l'espèce du 27 novembre 2009, excessivement important. Sans tomber jusqu'au minimum légalement défini (150 €) il n'est pas rare de voir des condamnations tomber à 300 ou 500 €. Lorsqu'elles restent au-delà de 5 000 €, c'est en principe parce que l'agent a retiré un avantage personnel des irrégularités dont il s'est rendu coupable.

Bien évidemment, la reconnaissance somme toute récurrente de circonstances atténuantes (un tiers des condamnations environ) ne doit pas faire croire à une indulgence excessive des juges financiers mais plutôt à une prise en considération de la complexité et de la difficulté qu'induit la gestion des deniers publics.

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