

Cour des comptes



CHAMBRES REUNIES

FORMATION RESTREINTE

Arrêt n° 2017-3501

GESTION DE FAIT PRÉSUMÉE DES
DENIERS DE L'ÉTAT

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE
L'ÉNERGIE / CAISSE DES DÉPÔTS ET
CONSIGNATIONS

Audience publique du 20 février 2017
Prononcé du 28 février 2017

Rapport n° R-2016-350

République Française
Au nom du peuple français,

La Cour,

Vu le réquisitoire n° 2016-35 du 10 mai 2016 par lequel le Procureur général près la Cour des comptes a saisi le Premier président de la Cour d'opérations susceptibles d'être constitutives d'une gestion de fait des deniers de l'État, notifié le 13 juillet 2016 à Mme X, MM. Y et Z, et le 18 juillet 2016 au directeur général de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) ;

Vu le code des juridictions financières ;

Vu le code monétaire et financier ;

Vu l'article 60 modifié de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 ;

Vu l'article 40 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives ;

Vu l'article 20 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

Vu le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique ;

Vu le mémoire produit par Mme X et M. Y en date du 3 octobre 2016 ;

Vu le mémoire produit par Me GLASER pour le compte de la CDC en date du 28 septembre 2016 ainsi que son mémoire complémentaire en date du 31 janvier 2017 ;

Vu le mémoire produit par M. Z en date du 2 novembre 2016 ;

Vu la lettre de Mme X du 3 février 2017, ensemble la lettre de Mme X et de M. Y en date du 15 février 2017 ;

Vu la lettre de Me GRELON du 16 février 2017 ;

Vu le rapport de M. Yves ROLLAND, conseiller maître ;

Vu les conclusions du Procureur général n° 87 du 31 janvier 2017 ;

Entendu, lors de l'audience publique du 20 février 2017, M. Yves ROLLAND, en son rapport, M. François KRUGER, premier avocat général, en les conclusions du ministère public ; Me GRELON, représentant Mme X, MM. Z et Y, Me GLASER, représentant la Caisse des dépôts et consignations, M. A, directeur juridique de la Caisse des dépôts et consignations, étant présents et ayant eu la parole en dernier ;

Entendu en délibéré M. Philippe GEOFFROY, conseiller maître, en ses observations ;

Sur le réquisitoire

Attendu que par le réquisitoire susvisé, le ministère public a relevé des éléments susceptibles de constituer une gestion de fait à raison de relations entre le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et la CDC, à la faveur de la mise en place d'un fonds dédié au financement d'interventions dans le domaine de la transition énergétique ; que les personnes concernées auraient organisé et mis en œuvre un mandat irrégulier d'exécution des dépenses de l'État et se seraient immiscées, directement ou indirectement, dans le maniement de fonds publics sans avoir la qualité de comptable public ;

Attendu que le ministère public rappelle que l'article 60 de la loi susvisée du 23 février 1963 et l'article 18 du décret susvisé du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique confient au comptable public le monopole du maniement des deniers publics, en recettes et en dépenses ; qu'il rappelle également que le Conseil d'État a interprété ces dispositions comme excluant la possibilité de déléguer cette compétence à défaut de disposition législative ; que les conditions d'application des dispositions du III de l'article 40 de la loi susvisée du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises, qui dispose que « L'État, ses établissements publics, les groupements d'intérêt public et les autorités publiques indépendantes peuvent, après avis conforme de leur comptable public et par convention écrite, confier à un organisme public ou privé l'encaissement de recettes ou le paiement de dépenses » sont définies par décret qui n'a pas, à ce jour, été pris ;

Attendu que le ministère public rappelle également que l'article L. 518-2 du code monétaire et financier ne prévoit pas la délégation à la CDC d'opérations relevant de la compétence du comptable public ; que, selon lui, le mandat de gestion d'un fonds destiné à financer des actions de transition énergétique confié par l'État à la CDC par deux conventions des 31 mars et 4 mai 2015 aurait dû, dans l'hypothèse où il aurait été conclu en application de la loi du 20 décembre 2014, être soumis pour avis conforme au comptable assignataire des deniers du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ; que cet avis n'a été ni sollicité ni *a fortiori* obtenu ;

Attendu que le ministère public soutient que la loi du 17 août 2015 sur la transition énergétique, intervenue postérieurement à la signature, non seulement des conventions de gestion avec la CDC mais également des premières conventions de financement prises en leur application,

n'a pas eu pour effet de valider rétroactivement ces conventions ni d'écarter les dispositions de la loi du 20 décembre 2014 ; qu'il en déduit que les conventions des 31 mars et 4 mai 2015 seraient irrégulières et que les opérations effectuées sur leur fondement seraient pareillement entachées d'irrégularité et que les fonds engagés par les préfets et la ministre chargée de l'écologie doivent être considérés, ainsi que les fonds qui doivent rembourser la CDC, comme des deniers de l'État ;

Attendu que, selon le ministère public, les agissements ainsi décrits pourraient donc avoir conduit la CDC à assurer le paiement de dépenses réalisées pour le compte de l'État et financées par des deniers de l'État en l'absence d'un mandat de gestion régulier ; que la circonstance que la convention du 4 mai 2015 a été amendée par avenant après avis conforme du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) le 25 février 2016 tend à confirmer l'irrégularité du dispositif né des conventions des 31 mars et 4 mai 2015 dans leur version originale ;

Attendu que ce réquisitoire a mis en cause Mme X en qualité de ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, M. Y en qualité de ministre des finances et des comptes publics et M. Z en qualité de ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique ainsi que la CDC et toutes autres personnes qui auraient participé à de tels agissements ;

Sur la règle de droit

Attendu que selon le XI de l'article 60 susvisé de la loi de finances du 23 février 1963, « toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous le contrôle ou pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste, doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés. Il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et pour toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur. Les gestions de fait sont soumises aux mêmes juridictions et entraînent les mêmes obligations et responsabilités que les gestions régulières » ;

Sur les faits

Attendu que, par courriers des 27 novembre 2014 et 13 février 2015, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique ont sollicité du directeur général de la CDC la mise en place d'un fonds dédié au financement d'interventions dans le domaine de la transition énergétique « pour le compte de l'État » ; qu'il était précisé que, dans l'attente « des autorisations législatives nécessaires qui relèvent de la loi de finances » permettant d'assurer le financement desdites interventions, « s'agissant du démarrage, nous souhaitons que la Caisse des dépôts et consignations puisse mettre en œuvre sur ses ressources propres une avance de trésorerie remboursable de 250 M€ pour assurer la couverture des premiers paiements nécessaires. Son remboursement sera assuré dès l'affectation de dividende à l'enveloppe spéciale concourant au financement de la transition énergétique (...) Nous souhaitons que la convention précisant les modalités d'intervention de la Caisse des dépôts soit signée dès que possible » ;

Attendu qu'une première convention, portant « sur la création et la gestion d'une enveloppe spéciale transition énergétique, par la Caisse des dépôts dans le cadre du Fonds de financement de la transition énergétique (FFTE) », a été signée entre la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, le ministre des finances et des comptes publics, le ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique et la CDC le 31 mars 2015 ; qu'une seconde convention, portant sur la « gestion relative à l'enveloppe spéciale transition énergétique », est intervenue entre les mêmes signataires le 4 mai 2015 ; que par cette dernière convention, l'État autorisait la CDC à assurer, au nom et pour le compte de l'État, l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses de la dite enveloppe, ainsi que toutes les opérations financières nécessaires à l'exécution de la convention (article 3.3) ; que les ordres de paiement par bénéficiaire devaient être signés et transmis à la CDC par la ministre chargée de l'écologie ou le préfet de région (même article) ;

Attendu que, le 18 août 2015, la CDC a versé une somme de 40 M€ sur un compte de tiers correspondant à l'enveloppe spéciale transition énergétique (ESTE) ouvert au nom de l'État dans ses écritures ;

Attendu qu'avant le 31 décembre 2015, les préfets de 23 régions ont signé des ordres de payer pour un montant de 19,65 M€, tandis que la ministre chargée de l'écologie a signé un ordre de paiement d'un montant de 20 M€ ; que la CDC a procédé aux paiements correspondants entre le 3 septembre 2015 et 16 décembre 2015 ;

Sur l'impartialité de la formation de jugement

Attendu que les faits qui sont l'objet de la présente instance ont été évoqués dans des communications publiques de la Cour des comptes, à savoir une note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et le rapport sur le budget de l'État en 2015 ; que toutefois ces communications se limitent à émettre des critiques tenant aux manquements aux principes budgétaires et à la complexité du dispositif ; que ces communications ne préjugent pas du sort à réserver à l'affaire au contentieux quant à la qualification des faits au regard des règles de la comptabilité publique et à leur imputation à des personnes ; qu'elles ne sont pas de nature à faire naître dans le chef des personnes attirées à la procédure des craintes objectivement justifiées d'un défaut d'impartialité du juge des comptes ; qu'il y a donc lieu pour la Cour de statuer au fond sur l'affaire ;

Sur les éléments apportés à décharge et visant à contester l'existence d'une gestion de fait

Attendu que les ministres soutiennent que l'objet de la convention-cadre du 31 mars 2015 et de la convention de gestion du 4 mai 2015 n'était pas « de faire de la Caisse des dépôts et consignations un simple caissier des dépenses de l'État mais de l'associer pleinement dans une démarche commune de financement de la transition énergétique » ;

Attendu que, d'un point de vue budgétaire et financier, les ministres indiquent que l'association de la CDC est « pleine et entière » ; que l'objectif du dispositif mis en place par les conventions précitées était de permettre de mobiliser à court terme des ressources dues par la CDC à l'État, au travers de l'ouverture d'un compte de tiers, en vue de financer les aides ;

Attendu que les ministres et la CDC soutiennent que les opérations prévues par les conventions d'origine n'ont pas été exécutées, la CDC faisant valoir la nécessité de disposer d'une base législative pour procéder au préfinancement envisagé ; qu'ainsi le directeur général de la CDC a annulé le 11 juin 2015 l'ordre de versement de 250 M€ prévu sur le compte de tiers ; que les parties soutiennent que « la Caisse des dépôts et consignations a ainsi renoncé

à mettre en œuvre la mission qui lui avait été confiée par les conventions » et qu' « aucun mouvement de fonds quelle que soit d'ailleurs leur nature n'est intervenu » ;

Attendu que les parties rappellent que le législateur est intervenu pour donner un fondement législatif au préfinancement de la CDC par la loi du 17 août 2015 qui crée un fonds de garantie pour la rénovation énergétique géré par la CDC ; qu'ainsi le législateur a « implicitement mais nécessairement autorisé leur maniement. En effet, en présence de telles dispositions législatives, le Conseil d'État recherche l'intention du législateur pour déterminer si celui-ci a entendu déroger aux règles prohibant la gestion de fait (avis n°369315 du 23 octobre 2003) » ; qu'en procédant au préfinancement d'une enveloppe de 40 M€ le 18 août 2015, la CDC n'aurait fait qu'appliquer la loi du 17 août 2015 ; que les parties contestent l'affirmation du réquisitoire selon laquelle la loi a eu pour objet de valider rétroactivement les conventions du 30 mars et du 4 mai 2015 mais qu'elle a « institué un titre légal sur le fondement duquel la Caisse des dépôts et consignations a pu procéder au paiement des conventions de financement pour lesquelles l'État s'était engagé » ;

Attendu enfin que, pour les parties, la circonstance que des avenants en date du 11 mars 2016 aient été signés témoigne du souci de l'État de tirer les conséquences des modalités de financement de l'ESTE telles qu'elles résultent de la loi du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 et compte tenu de l'ouverture de crédits budgétaires d'inscrire ces conventions dans le cadre des conventions de mandat de l'article 40 de la loi susvisée du 20 décembre 2014, avec toutes les conséquences attachées dont la reddition annuelle des comptes et des pièces correspondantes ;

Sur la qualification juridique des faits

Attendu que le II de l'article 20 de la loi susvisée du 17 août 2015 relative à la transition énergétique dispose, s'agissant du fonds dénommé « enveloppe spéciale transition énergétique » : « Il est créé un fonds dénommé « enveloppe spéciale de transition énergétique » dont les ressources sont définies en loi de finances. / La gestion financière et administrative du fonds est assurée par la Caisse des dépôts et consignations. Une convention entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations fixe les modalités de gestion de ce fonds pour les exercices 2015 à 2017. La Caisse des dépôts et consignations est habilitée à assurer le préfinancement de l'enveloppe spéciale. / Les engagements des dépenses du fonds sont décidés par le ministre chargé de l'écologie et les ordres de payer sont délivrés par le ministre chargé de l'écologie et par les préfets de région » ;

Attendu que le 18 août 2015, la CDC a versé une somme de 40 M€ sur un compte de tiers correspondant à l'enveloppe spéciale transition énergétique (ESTE) ouvert au nom de l'État dans ses écritures ; que les ordres de paiement émanant de la ministre chargée de l'écologie et des préfets de région ont donné lieu à décaissements à hauteur de 34,5 M€ entre le 5 septembre et le 16 décembre 2015 ;

Attendu que les paiements ont été préfinancés sur la trésorerie de la CDC et qu'ils ont été décidés par des ordonnateurs publics dans le cadre de leurs fonctions ; que dès lors, le maniement des fonds par des personnes autres que des comptables publics devait nécessairement reposer sur une dérogation législative au monopole de principe de ces derniers en la matière ;

Attendu que les dispositions spéciales prévalent sur les générales ; qu'ainsi les dispositions de la loi précitée du 17 août 2015, qui dérogent au monopole de principe du comptable public, ainsi qu'au dispositif prévu par la loi du 20 décembre 2014 susvisée, donnent un titre à la CDC pour manier des deniers de l'État, à dater de la promulgation de ladite loi, sous réserve du respect du champ des dépenses et des procédures qu'elle détermine ;

Attendu que la loi du 17 août 2015 ne renvoie pas à la celle du 20 décembre 2014 ; qu'elle ne prévoit pas d'accord de principe du comptable patent sur le dispositif, ni son contrôle sur les paiements ainsi délégués ;

Attendu que la convention du 4 mai 2015 fixe, comme en dispose la loi précitée du 17 août 2015, les modalités de gestion du fonds ; qu'elle précise notamment les modalités des paiements et la tenue de la comptabilité ; qu'en l'espèce le degré de précision est suffisant au regard de la loi précitée ;

Attendu que la convention du 4 mai 2015, quelle qu'ait été sa validité au moment de sa signature, n'était ni résiliée ni annulée à la date de promulgation de la loi précitée du 17 août 2015 ; qu'elle subsistait donc dans l'ordre juridique ; qu'elle a trouvé une base législative avec la promulgation de la loi ; qu'est ainsi indifférent à cet égard le fait que cette base ait manqué entre la signature de la convention et la promulgation de la loi ;

Attendu qu'il est constant que, quelles qu'aient été les intentions originelles des initiateurs du dispositif, et quelles qu'aient été les opérations préparatoires, les décaissements des sommes par la CDC en application des ordres de payer ne sont intervenus que postérieurement à la promulgation de la loi précitée ;

Attendu qu'il n'est pas contesté que l'objet des dépenses entrainé dans le champ prévu par la loi ;

Attendu qu'ainsi la Caisse des dépôts et consignations disposait, au moment des paiements litigieux, d'un mandat de gestion valide pour les opérations en question ; qu'il n'y a donc pas lieu à gestion de fait ;

Par ces motifs,

DECIDE :

Article unique. – Il n'y a pas lieu à gestion de fait à raison des éléments relevés dans le réquisitoire n° 2016-35 du 10 mai 2016.

Fait et jugé par M. Jean-Philippe VACHIA, président de chambre, présidant la formation, MM. Jean-Marie SEPULCHRE, Philippe GEOFFROY, Nicolas BRUNNER, Omar SENHAJI, Olivier ORTIZ et Pierre ROCCA, conseillers maîtres.

En présence de Mme Valérie GUEDJ, greffière de séance.

Valérie GUEDJ

Jean-Philippe VACHIA

Conformément aux dispositions de l'article R. 142-16 du code des juridictions financières, les arrêts prononcés par la Cour des comptes peuvent faire l'objet d'un pourvoi en cassation présenté, sous peine d'irrecevabilité, par le ministère d'un avocat au Conseil d'État dans le délai de deux mois à compter de la notification de l'acte. La révision d'un arrêt ou d'une ordonnance peut être demandée après expiration des délais de pourvoi en cassation, et ce dans les conditions prévues au I de l'article R. 142-15 du même code.