

À Monsieur le Procureur de la
République,
Près le Tribunal de Grande Instance
de MARSEILLE,
6 rue Joseph Autran
13281 MARSEILLE CEDEX 06

**PLAINTÉ AUPRES DE MONSIEUR LE PROCUREUR DE LA
RÉPUBLIQUE**

DANS LES INTERETS DE :

Monsieur Renaud MUSELIER, né le 6 mai 1959 à Marseille, de nationalité française, médecin, Député Européen, Président de la Région Provence Alpes Côte d'Azur, demeurant et domicilié 25, rue Wulfram Puget - 13008 MARSEILLE.

Ayant pour Avocats : Maître Xavier CACHARD et Maître Sébastien VICQUENAULT, avocats au Barreau de Marseille, y domicilié au 25, rue Sylvabelle, 13006 MARSEILLE, – Téléphone 04.91.33.29.41. – Télécopie 04.91.54.73.72. - @ : secretariat@avoconseils.com.

QUI A L'HONNEUR DE DEPOSER LA PRESENTE PLAINTÉ CONTRE :

Une ou des personne(s) inconnue(s).

DES CHEFS D'INFRACTION DE :

- FAUX ET USAGE DE FAUX – FAUX EN ÉCRITURE PUBLIQUE (Articles 441-1 et 441-4 du Code pénal),

ET A L'HONNEUR DE VOUS EXPOSER LES FAITS SUIVANTS :

I/ RAPPEL DES FAITS :

Par une lettre en date du 22 mai 2017, le Premier Ministre a demandé à la Cour des Comptes de procéder à un audit en vue d'évaluer la situation actuelle des comptes publics du pays et de mettre en lumière les perspectives et les risques qui s'y attachent, tant pour l'année 2017 que pour les années 2018 à 2020.

Cet audit a été remis le 29 juin 2017 (**Pièce n°1 : Audit de la Cour des Comptes Juin 2017 « La situation et les perspectives des finances publiques »**).

La Cour des comptes a constaté, dans le cadre de cet audit :

- 1- Qu'une réduction lente du déficit public entre 2012 et 2016, plaçait la France en décalage avec ses partenaires européens,
- 2- Que sans mesures fortes de redressement, la France connaîtrait en 2017 un déficit supérieur à 3 points de PIB, supérieur au déficit de 2,8 points annoncé par le précédent gouvernement et défini dans le Programme de stabilité transmis par ce dernier à la Commission Européenne en avril 2017,
- 3- Qu'un effort d'économies sans précédent serait nécessaire pour respecter la trajectoire du Programme de stabilité en 2018 (**Pièce n°2 : Synthèse de l'Audit de la Cour des Comptes Juin 2017 « La situation et les perspectives des finances publiques »**).

S'agissant du dépassement du déficit défini dans le Programme de stabilité (2-), la Cour des Comptes a indiqué que « *la prévision de recettes [de la dernière loi de finances] apparaît surestimée et les dépenses manifestement sous-évaluées.* » (**Pièce n°2 : Synthèse de l'Audit de la Cour des Comptes Juin 2017 « La situation et les perspectives des finances publiques »**, p.11).

Plus précisément, la Cour a souligné dans la synthèse de son audit :

« Si la prévision de l'évolution spontanée des recettes fiscales à législation constante est raisonnable, l'impact des mesures nouvelles, des recettes tirées du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR - régularisation des avoirs détenus à l'étranger) et des contentieux semble surestimé et devrait être révisé à la baisse de 1,0 Md€ par rapport au Programme de stabilité. Par ailleurs, la prévision de recettes non fiscales paraît également surestimée d'un peu plus de 1,0 Md€. La prévision de l'ensemble des recettes publiques, fiscales et non fiscales, serait ainsi surévaluée de l'ordre de 2 Md€.

(...)

Les dépenses apparaissent manifestement sous-évaluées, principalement pour l'État. En effet, alors même que les dépenses du budget général de l'État prévues par la LFI pour 2017 ont été accrues de 8,0 Md€ par rapport à l'exécution 2016 et de 6,6 Md€ par rapport à la LFI pour 2016, des risques de dépassement peuvent être identifiés à hauteur de 5,6 Md€ (dans une fourchette comprise entre 4,6 Md€ et 6,6 Md€). Par rapport au Programme de stabilité, qui a réduit la norme de dépense de l'État de 1,7 Md€, le dépassement pourrait atteindre 7,3 Md€ selon une hypothèse moyenne (entre 6,3 Md€ et 8,3 Md€).

Quatre missions du budget général sont principalement concernées par ces risques : Agriculture, alimentation, forêt et aires rurales (refus d'apurement communautaires, compensation des exonérations de charges sociales, crises sanitaires...), Travail et emploi (formation professionnelle, contrats aidés), Défense (opérations extérieures et intérieures), Solidarité, insertion et égalité des chances (allocation adulte handicapé, prime d'activité).

En sens inverse, des économies pourraient être constatées, par rapport à la prévision du Programme de stabilité, sur les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne et sur la charge d'intérêts pour un montant total évalué à 1,2 Md€. Par ailleurs, comme chaque

année, des redéploiements de crédits, sans reports de charges sur les exercices suivants, pourraient permettre d'absorber une partie des dépassements : l'hypothèse retenue à ce stade est que leur montant serait identique à celui de l'année 2016, à savoir 2,5 Md€.

Mais, en sens inverse, la recapitalisation programmée d'AREVA ainsi que l'indemnisation des actionnaires minoritaires pour un coût total de 2,3 Md€ (soit 0,1 point de PIB) devraient dégrader d'autant le solde des APU.

Au total, le risque net de dépassement sur les dépenses de l'État par rapport au Programme de stabilité peut être évalué à 5,9 Md€.

(...)

Dans les autres secteurs des administrations publiques, les risques de dépassements en dépenses apparaissent modérés. Pour les administrations de sécurité sociale, l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) semble pouvoir être respecté mais les dépenses de retraite sont sous-estimées d'environ 0,5 Md€. La prévision de dépenses des collectivités locales apparaît plausible, même si elle reste à ce stade de l'année entourée d'une forte incertitude.

Les informations réunies par la Cour conduisent ainsi à estimer que le déficit public pourrait être supérieur de l'ordre de 0,4 point de PIB à celui prévu dans le Programme de stabilité, conduisant à une prévision de déficit autour de 3,2 points de PIB.

(...)

La Cour relève que le risque de dérapage du déficit public pour 2017 est du même ordre que celui mis en évidence lors de l'audit des finances publiques en 2012. En revanche, ses origines sont très différentes : alors que l'écart relevé en 2012 provenait d'une révision à la baisse des hypothèses de croissance économique et d'une surestimation du rendement de certains impôts, il résulte en 2017 quasi exclusivement d'une sous-estimation des dépenses de l'État, sur lesquelles les pouvoirs publics disposent pourtant des capacités d'action les plus directes. » (Pièce n°2 : Synthèse de l'Audit de la Cour des Comptes Juin 2017 « La situation et les perspectives des finances publiques », p.11 et s.).

Ainsi, la Cour des Comptes a mis en évidence une sous-évaluation manifeste des recettes et des dépenses de l'Etat dans le cadre de l'élaboration de la dernière loi de finances et dans le Programme de stabilité d'avril 2017 communiqué à la Commission Européenne.

La Cour souligne que les pouvoirs publics disposaient, pourtant, des capacités d'action « *les plus directes* » sur ces dépenses publiques.

Il appert de cela que le budget établi dans le cadre de la dernière loi de finances soumise au Parlement ne reflétait pas exactement et sincèrement la situation des finances publiques de la France, qui était pourtant prévisible.

Dans son audit, la Cour des Comptes a souligné expressément l'insincérité financière du budget et du Programme de stabilité élaborés par les pouvoirs publics alors compétents :

« Des biais de construction qui ont affecté la sincérité de la LFI et du Programme de

stabilité

L'analyse à laquelle a procédé la Cour a révélé que des biais de construction importants ont affecté la sincérité de la loi de finances et du Programme de stabilité d'avril 2017.

Par rapport à la prévision de dépenses de la loi de finances initiale pour 2017, le risque de dépassement sur les dépenses des ministères estimé à 5,6 Md€ provient pour l'essentiel de budgétisations insuffisantes (4,2 Md€). À titre de comparaison, les aléas intervenus depuis le début de l'année 2017 ne contribuent que pour 0,4 Md€ à l'estimation du dépassement.

*Le Programme de stabilité d'avril, en durcissant de 1,7 Md€ la norme de dépenses de l'État en 2017, sans arrêter de mesures nouvelles d'économies, a, en pratique, accru les risques de dépassement. **Les investigations menées par la Cour à la suite de la saisine du Premier ministre montrent que les constats qu'elle a effectués étaient, pour l'essentiel, identifiés par les administrations et donc connus du Gouvernement dès l'automne 2016 et, de manière plus précise encore, en avril dernier. Les textes financiers soumis à l'approbation de la représentation nationale (PLF pour 2017) ou à l'examen des instances européenne (Programme de stabilité) étaient ainsi manifestement entachés d'insincérités.***

Des progrès sont nécessaires pour garantir la sincérité des projets de loi de finances adressés au Parlement et des Programmes de stabilité soumis à l'examen de la Commission et du Conseil européens. Si la loi organique du 17 décembre 2012 a contribué à renforcer la sincérité des prévisions macroéconomiques associés aux lois financières et au Programme de stabilité en les plaçant sous le contrôle du Haut conseil des finances publiques, aucun dispositif analogue ne permet aujourd'hui de s'assurer de la sincérité des prévisions de finances publiques en amont de leur approbation par le Parlement ou de leur examen par la Commission européenne.

La construction des prochaines lois financières doit également être l'occasion de marquer une rupture à l'égard des pratiques récurrentes de sous-budgétisations qui affectent leur sincérité, entraînent des reports de charges pesant sur les exercices suivants et conduisent à des gels massifs de crédits qui raccourcissent l'horizon des gestionnaires et font obstacle à leur nécessaire responsabilisation. » (Pièce n°2 : Synthèse de l'Audit de la Cour des Comptes Juin 2017 « La situation et les perspectives des finances publiques », p.13 et s.).

C'est ainsi que la Cour des Comptes a identifié une situation où les pouvoirs publics compétents ont volontairement établi un budget insincère, en omettant d'y inscrire des dépenses qu'ils connaissaient et en y inscrivant des recettes surévaluées.

Cette pratique a été mise en œuvre au détriment des intérêts de la France. Elle donne l'image d'un pays peu rigoureux, méprisant les engagements budgétaires pris auprès de ses partenaires européens, et accroît le déficit du pays.

Cette pratique a, également été mise en œuvre à des fins politiques et personnelles.

Monsieur Jean-Yves ARCHER, économiste faisant autorité, a ainsi déclaré dans le cadre d'une interview publiée par le journal LES ECHOS :

« La situation des finances publiques a été cachée aux citoyens.

(...)

Il [l'audit de la Cour des Comptes] décrit la réalité d'une situation qui est restée cachée tant vis-à-vis du Parlement que vis-à-vis de l'opinion public. Le gouvernement Valls, lorsqu'il a présenté sa loi de Finances pour 2017, n'a pas donné aux élus le moyen de se faire une idée exacte et donc sincère de la trajectoire des finances publiques.

Il n'y a eu aucun grand évènement conjoncturel en 2016. La France a ainsi pu bénéficier de l'alignement des planètes, avec des taux d'intérêts bas, la parité de l'euro avec le dollar et un prix du pétrole modéré. Le cadrage macro-économique du budget pour 2017 n'était donc pas u exercice complexe ou truffé de chausse-trappes.

Les services de Bercy ont pu proposer une feuille de route lisible et cohérente. Or, l'audit de la Cour des Comptes révèle aujourd'hui que ce sont bien des choix politiques ultérieurs qui ont déséquilibré la condition budgétaire initiale.

L'exemple de la revalorisation du point d'indice des fonctionnaires, décidée pour des raisons évidemment électoralistes, à un impact dès 2017 qui se poursuivra dans les années ultérieures. Plusieurs autres mesures, prises durant le premier trimestre 2017, à quelques mois de l'élection présidentielle, ont véritablement affecté la sincérité de l'exécution du budget et modifié le tableau.

Par exemple le plan Guyane de près de 3 milliards, et surtout la délicate question de la situation des fonds propres des grandes entreprises publiques. Je pense ici à Areva qui est en besoin urgent de recapitalisation. Cela devrait coûter 2,5 milliards à l'Etat.

J'inscris toutefois à l'actif du gouvernement qu'il soit difficile de prévoir l'essor sans cesse croissant des dépenses consacrées à la sécurité et aux opérations militaires extérieures. Il y a eu des dérapages dans ces domaines mais là, nécessité fait loi !

Bien sûr ! Le gouvernement tablait en avril sur un déficit budgétaire de 71 milliards alors que la Cour des Comptes l'estime à 81 milliards, aujourd'hui. Cela représente donc un écart de 12 % ! Dans une entreprise, si des contrôleurs de gestion détectent une telle dérive, il y a nécessairement sanction. Ici, l'irresponsabilité politique est pleine et entière. Le duo Sapin-Hollande est en vacances de la République... » (Pièce n°3 : Article LES ECHOS du 20 juin 2017).

Cette volonté d'établir un budget insincère est d'autant plus caractérisée que différents Députés et Sénateurs avaient dénoncé l'insincérité de la loi de finance litigieuse dans le cadre d'une saisine du Conseil Constitutionnel, sans que cela n'amène les pouvoirs publics compétents à rectifier leur projet de loi (Pièce n°4 : Saisine Sénateurs) (Pièce n°5 : Saisine Députés).

*

En droit, le principe de sincérité des comptes publics a été proclamé par l'article 42-7 de la Constitution, au terme duquel :

« Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière. »

Ce principe est également présent au sein de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, laquelle a valeur constitutionnelle en application de la décision du Conseil Constitutionnel n°73-51 DC en date du 27 décembre 1973 dite « taxation d'office ».

L'article 14 de cette déclaration proclame, ainsi :

« Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »

L'article 15 de cette déclaration proclame, de plus :

« La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration. »

Le principe de sincérité des comptes publics a, également, est également prévu par l'article 32 de la loi organique relative aux lois de finances en date du 1^{er} août 2001, en son titre III, Chapitre 1^{er} « Du principe de sincérité » :

« Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler. »

Il est, enfin, posé par l'article 1.4.2. du Code de transparence des finances publiques du FMI, auquel la France a adhéré. Cet article prévoit, en effet :

« Il existe une cour des comptes, indépendante de l'exécutif, qui vérifie les états financiers annuels et rend compte de ses résultats au parlement et au public sur la question de savoir s'ils présentent une « image fidèle et sincère » de l'état des finances publiques. »

Le Conseil constitutionnel a procédé à plusieurs reprises à une définition de la sincérité, notamment dans sa décision du 6 août 2009, n°2009-585 DC dite « Loi de règlement des comptes et rapport de gestion » :

« 2. Considérant que, conformément aux articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, les ressources et les charges de l'État doivent être présentées de façon sincère ; que l'article 32 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances susvisée dispose que : " Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler " ; qu'il en résulte que le principe de sincérité n'a pas la même portée s'agissant des lois de règlement et des autres lois de finances ; que, dans le cas de la loi de finances de l'année, des lois de finances rectificatives et des lois particulières prises selon les procédures d'urgence prévues à l'article 45 de la loi organique, la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances ; que la sincérité de la loi de règlement s'entend en outre de l'exactitude des comptes ; »

Au cas particulier, ainsi qu'il l'a été souligné ci-avant, la Cour des Comptes a mis en évidence que les pouvoirs publics alors compétents ont volontairement faussé la dernière loi de finances, en parfaite méconnaissance du principe de sincérité des comptes publics.

Ce faisant, il vous plaira de constater que les pouvoirs publics alors compétents se sont rendus coupables des délits de faux et usage de faux, et de faux en écritures publiques.

II/ DISCUSSION

1- LES FAITS DE FAUX ET USAGE DE FAUX – FAUX EN ECRITURES PUBLIQUES

L'article 441-1 alinéa 1 du Code pénal dispose :

« Constitue un faux toute altération frauduleuse de la vérité, de nature à causer un préjudice et accomplie par quelque moyen que ce soit, dans un écrit ou tout autre support d'expression de la pensée qui a pour objet ou qui peut avoir pour effet d'établir la preuve d'un droit ou d'un fait ayant des conséquences juridiques. »

L'article 441-4 du Code pénal dispose, de plus :

« Le faux commis dans une écriture publique ou authentique ou dans un enregistrement ordonné par l'autorité publique est puni de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende.

L'usage du faux mentionné à l'alinéa qui précède est puni des mêmes peines.

Les peines sont portées à quinze ans de réclusion criminelle et à 225 000 euros d'amende lorsque le faux ou l'usage de faux est commis par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public agissant dans l'exercice de ses fonctions ou de sa mission. »

L'établissement volontairement insincère et erroné du budget pour l'année 2017 et du Programme de stabilité remis à la Commission européenne en avril 2017, constituent des faux et particulièrement des faux en écriture publique.

Il a été établi que les pouvoirs publics alors compétents ont altéré frauduleusement la vérité en établissant un budget erroné pour l'année 2017 et le Programme de stabilité remis à la Commission européenne en avril 2017.

Ainsi que l'a souligné la Cour des Comptes, lesdits pouvoirs publics ne pouvaient ignorer que des dépenses n'étaient pas portées au budget et que des recettes présentes dans le budget étaient surévaluées.

La Cour des Comptes a, ainsi, indiqué dans sa synthèse de son audit :

« Le Programme de stabilité d'avril, en durcissant de 1,7 Md€ la norme de dépenses de l'État en 2017, sans arrêter de mesures nouvelles d'économies, a, en pratique, accru les risques de dépassement. Les investigations menées par la Cour à la suite de la saisine du Premier ministre montrent que les constats qu'elle a effectués étaient, pour l'essentiel, identifiés par les administrations et donc connus du Gouvernement dès l'automne 2016 et, de manière plus précise encore, en avril dernier. Les textes financiers soumis à l'approbation de la représentation nationale (PLF pour 2017) ou à l'examen des instances européenne (Programme de stabilité) étaient ainsi manifestement entachés d'insincérités. » (Pièce n°2 : Synthèse de l'Audit de la Cour des Comptes Juin 2017 « La situation et les perspectives des finances publiques », p.13 et s.).

Cette altération frauduleuse de la vérité est, de toute évidence, de nature à causer un préjudice au sens des dispositions précitées.

Il est constant que le préjudice auquel peut donner lieu le faux, peut être matériel ou moral, et peut affecter soit un intérêt privé soit un intérêt social (voir en ce sens : **Cass. Crim. 5 novembre 1903, D 1904. 1. 25, note Poittevin ; Cass. Crim. 15 janvier 1969, Bull. Crim. n°30**).

De plus, le préjudice auquel peut donner lieu le faux dans un acte public et authentique résulte nécessairement de l'atteinte qu'une falsification de cette nature porte à la foi publique et à l'ordre social (**Cass. Crim. 24 juillet 1930, Bull. Crim. n°215**).

En l'espèce, l'altération frauduleuse de la situation budgétaire et financière de la France affecte nécessairement les intérêts privés des citoyens et l'intérêt social en portant atteinte à la foi publique et à l'ordre social.

Le budget litigieux et le Programme de stabilité présentés par les pouvoirs publics alors compétents constituent des documents publics au sens des dispositions précitées.

Les écritures gouvernementales (**Cass. Crim. 17 novembre 1855, DP 1856. 1. 112**), ainsi que les écritures fiscales (**Cass. Crim. 10 janvier 1952, Bull. Crim. n°10**) ou comptables (**Cass. Crim. 4 mai 1957, Bull. Crim. n°367**), constituent des documents publics, dont la falsification peut être sanctionnée.

Au surplus, il convient de souligner que la jurisprudence admet qu'une personne puisse être coupable de faux dans le cadre de l'élaboration des comptes de personnes privées (**Cass. Crim. 24 mars 2010, n°09-84198**).

Or, les dispositions du droit budgétaire relatives à la sincérité des comptes publics de l'Etat présentent une grande proximité avec les dispositions relatives à la sincérité des comptes des personnes morales de droit privé.

L'article L.123-14 du Code de commerce dispose que *« Les comptes annuels [des sociétés] doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle du patrimoine, de la situation et du résultat de l'entreprise. »*

L'article 27 de la loi LOLF, qui a incorporé le principe de sincérité des comptes publics dans le droit budgétaire de l'Etat présente une transposition quasi identique aux dispositions du Code de commerce. En effet, selon cet article, « Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière. »

En conséquence, il apparaît que les délits de faux et de faux en écriture public ont été commis.

*

C'est la raison pour laquelle Monsieur Renaud MUSELIER a l'honneur de déposer plainte entre vos mains, contre X, du chef d'infraction susvisé et de tout autre chef que l'enquête diligentée permettra d'identifier.

Fait à MARSEILLE,
Le

Pour l'exposant,
Ses conseils,

Me. Xavier CACHARD

Me Sébastien VICQUENAULT

PJ/

- 1- Audit de la Cour des Comptes,*
- 2- Synthèse de l'audit de la Cour des comptes,*
- 3- Article Les Echos du 20 juin 2017,*
- 4- Saisine sénateurs,*
- 5- Saisine Députés.*