

Cour de discipline budgétaire et financière

Première section

Arrêt du 14 mars 2022 « Chambre de commerce et d'industrie (CCI) Seine Estuaire »

N° 256-853

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE,
siégeant à la Cour des comptes, en audience publique, a rendu l'arrêt suivant :

Vu le code des juridictions financières, notamment le titre 1^{er} de son livre III relatif à la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu le code des marchés publics alors en vigueur ;

Vu le code de commerce ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration, notamment ses articles L. 221-14 et R. 221-16 ;

Vu le décret n° 2015-1642 du 11 décembre 2015 portant création de la chambre de commerce et d'industrie territoriale Seine Estuaire ;

Vu la communication en date du 4 novembre 2019, enregistrée au parquet général le 6 novembre 2019, par laquelle la chambre régionale des comptes Normandie a informé la procureure générale près la Cour des comptes, ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière, de faits relatifs à la gestion administrative et financière de la chambre de commerce et d'industrie (CCI) Seine Estuaire ;

Vu le réquisitoire du 18 décembre 2019 par lequel la procureure générale a saisi le Premier président de la Cour des comptes, président de la Cour de discipline budgétaire et financière, de faits relatifs à la gestion administrative et financière de la CCI Seine Estuaire ;

Vu la décision du 10 janvier 2020 par laquelle le président de la Cour de discipline budgétaire et financière a désigné M. Nicolas Ferru, président de section de chambre régionale des comptes, en qualité de rapporteur de l'affaire ;

Vu la nouvelle communication en date du 28 avril 2020, enregistrée au parquet général le 29 avril 2020, par laquelle la chambre régionale des comptes Normandie a informé la procureure générale de faits nouveaux relatifs à la gestion de la CCI Seine Estuaire ;

Vu le réquisitoire supplétif du 23 juillet 2020 ;

Vu les lettres recommandées de la procureure générale du 23 juillet 2020 et du 23 octobre 2020, ensemble les avis de réception de ces lettres, par lesquelles, ont été respectivement mis en cause, au regard des faits de l'espèce :

- M. Christian X..., président de la CCI du Pays d'Auge de 2001 à 2015 puis président de la délégation du Pays d'Auge au sein de la CCI Seine Estuaire de janvier à novembre 2016 ;
- Mme Léa Y..., présidente de la CCI Seine Estuaire de novembre 2016 à novembre 2021.

Vu la lettre du 3 septembre 2021 du président de la Cour de discipline budgétaire et financière transmettant au ministère public le dossier de l'affaire après le dépôt du rapport de M. Ferru ;

Vu la décision du 30 novembre 2021 de la procureure générale renvoyant M. X... et Mme Y... devant la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu les lettres recommandées adressées par la greffière de la Cour de discipline budgétaire et financière à M. X... et Mme Y..., le 1^{er} décembre 2021, les avisant qu'ils pouvaient produire un mémoire en défense et les citant à comparaître le 18 février 2022 devant la Cour de discipline budgétaire et financière, ensemble les avis de réception de ces lettres ;

Vu la demande présentée par Maître Laffargue, par courriel du 20 janvier 2022, tendant à faire citer à comparaître comme témoin M. Z... lors de l'audience publique et le permis, délivré le 28 janvier 2022 par le président de la Cour de discipline budgétaire et financière, après conclusions de la procureure générale, de citer cette personne à l'audience ;

Vu la lettre recommandée du 28 janvier 2022 par laquelle la greffière de la Cour de discipline budgétaire et financière a transmis au témoin, M. Z..., une convocation à l'audience publique ;

Vu le mémoire en défense produit le 28 janvier 2022 par Maîtres Vital-Durand et Rollin dans l'intérêt de Mme Y..., ensemble les pièces à l'appui ;

Vu le mémoire en défense produit le 7 février 2022 par Maître Laffargue dans l'intérêt de M. X... ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Entendu le représentant du ministère public, présentant la décision de renvoi ;

Entendu en sa déposition sous serment le témoin, M. Z... ;

Entendu la procureure générale en ses réquisitions ;

Entendu Maître Laffargue pour M. X... et Maître Vital-Durand pour Mme Y..., M. X... et Mme Y... ayant été invités à présenter leurs explications et observations, la défense ayant eu la parole en dernier ;

Après en avoir délibéré ;

Considérant ce qui suit :

Sur la saisine et la compétence de la Cour

1. En application du b) du I de l'article L. 312-1 du code des juridictions financières, la Cour de discipline budgétaire et financière est compétente pour connaître des infractions susceptibles d'avoir été commises dans l'exercice de leurs fonctions par « *Tout fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements*

publics [...] ». Aux termes de l'article L. 710-1 du code de commerce, les chambres de commerce et d'industrie « *sont des établissements publics placés sous la tutelle de l'État* » et l'article L. 712-1 du même code précise que « [...] *Le président est le représentant légal de l'établissement. Il en est l'ordonnateur et est responsable de sa gestion [...]* ». Il en résulte que le président d'une CCI est justiciable de la Cour.

Sur la prescription

2. Aux termes de l'article L. 314-2 du code des juridictions financières « *La Cour ne peut être saisie par le ministère public après l'expiration d'un délai de cinq années révolues à compter du jour où aura été commis le fait de nature à donner lieu à l'application des sanctions prévues par le présent titre* ». Il en résulte que ne peuvent être valablement poursuivies et sanctionnées dans la présente affaire que les infractions commises moins de cinq ans avant les dates auxquelles ont été enregistrées au parquet général les communications de la chambre régionale des comptes Normandie susvisées, soit les faits commis depuis le 6 novembre 2014, s'agissant de la communication du 4 novembre 2019, et depuis le 29 avril 2015, s'agissant de la communication du 28 avril 2020.

Sur les faits, leur qualification juridique et l'imputation des responsabilités

3. Aux termes de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières « *Toute personne visée à l'article L. 312-1 qui, en dehors des cas prévus aux articles précédents, aura enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'État ou des collectivités, établissements et organismes mentionnés à ce même article ou à la gestion des biens leur appartenant ou qui, chargée de la tutelle desdites collectivités, desdits établissements ou organismes, aura donné son approbation aux décisions incriminées sera passible de l'amende prévue à l'article L. 313-1* ».

Sur la situation de l'aéroport de Deauville-Normandie

4. La gestion de l'aéroport de Deauville-Normandie, déléguée par l'État au syndicat mixte de l'aéroport dont étaient membres les régions Haute-Normandie et Basse-Normandie ainsi que la ville de Deauville, a été sous-déléguée à la CCI du Pays d'Auge. En application de l'article 3 du décret du 11 décembre 2015 susvisé, « [...] *Les biens immobiliers et mobiliers, les contrats, les créances ainsi que les droits et obligations des chambres de commerce et d'industrie territoriales de Fécamp-Bolbec, du Havre et du Pays d'Auge sont transférés à la chambre de commerce et d'industrie territoriale Seine Estuaire [...]* ». Par ailleurs, en application de l'article L. 711-1 du code de commerce, l'ancienne CCI du Pays d'Auge est devenue une délégation de cette nouvelle CCI. Les contrats qu'elle avait passés ont ainsi été transférés à la CCI Seine Estuaire.

En ce qui concerne les contrats passés avec la société A...

5. L'article 1^{er} du code des marchés publics alors applicable dispose que « [...] *Les marchés publics sont les contrats conclus à titre onéreux entre les pouvoirs adjudicateurs définis à l'article 2 et des opérateurs économiques publics ou privés, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services [...]* II.- *Les marchés publics et les accords-cadres soumis au présent code respectent les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics [...]* ».

6. Au sens de la jurisprudence du Conseil d'État, les contrats de prestation de services aéroportuaires de desserte aérienne conclus par une CCI avec une société de transport aérien ainsi que les contrats conclus avec la même société de transport pour des prestations de service marketing devaient être regardés comme non dissociables et formant en conséquence avec eux un même ensemble contractuel lorsque les entreprises de transport concernées avaient subordonné le maintien de leur desserte à la conclusion de ces contrats de prestations de service marketing.

7. Le 17 novembre 2014, le président de la CCI du Pays d'Auge a signé avec la société A... un contrat de services aéroportuaires d'une durée de trois ans relatif à l'aéroport Deauville-Normandie, entré en vigueur le 1^{er} avril 2015. Aux termes de ce contrat, la compagnie aérienne s'est engagée à mettre en place deux vols commerciaux hebdomadaires entre Deauville et Londres en période estivale, et à s'acquitter des redevances aéroportuaires correspondantes, qui ont fait l'objet d'une remise commerciale significative. En contrepartie, la compagnie avait accès aux services aéroportuaires consistant notamment en l'utilisation de la piste, le stationnement des avions, l'accueil des passagers et l'indication des vols.

8. Le même jour, le président de la CCI du Pays d'Auge a signé un contrat de prestations publicitaires d'une durée de trois ans avec la société B..., filiale à 100 % de la société A..., ayant pour objet de faire la promotion de Deauville et de sa région sur le site internet de la société A.... Ce contrat a été conclu pour une période de trois ans à compter du 1^{er} avril 2015. Le montant de la prestation délivrée la première année du contrat s'élevait à 309 446 €, celle délivrée la deuxième année à 333 984 € et celle délivrée la troisième année à 349 235 €.

9. Par un premier avenant au contrat de prestations publicitaires signé le 10 juin 2016 par le président de la délégation du Pays d'Auge de la CCI Seine Estuaire, le montant de la prestation délivrée la deuxième année a été porté à 343 140 € et celui de la prestation délivrée la troisième année à 358 391 €. Et par un second avenant signé le 17 octobre 2016, le montant de la prestation délivrée la troisième année a finalement été porté à 383 391 €.

10. Les prestations fournies en application de ces deux contrats, signés le 17 novembre 2014, représentent ainsi un montant total de 1 035 977 € au titre du marché de prestations publicitaires, somme à laquelle il convient d'ajouter les remises commerciales sur les redevances aéroportuaires consenties dans le contrat de prestations aéroportuaires. Ces contrats ont été passés sans qu'une procédure formalisée ait été mise en place.

11. Le contrat de services aéroportuaires et le contrat de prestations publicitaires, pris avec ses avenants, qui ont été conclus le même jour et qui ont eu notamment pour objet de répondre à un besoin de développement de l'aéroport Deauville-Normandie, qui n'accueillait alors qu'environ 115 000 passagers par an pour une capacité de 200 000 passagers, doivent être regardés comme un même ensemble contractuel au sens de la jurisprudence du Conseil d'État rappelée au point 6, compte tenu de la volonté des parties.

12. Il résulte des dispositions du code des marchés publics applicables à cet ensemble contractuel, ce qui n'est d'ailleurs pas contesté, qu'eu égard à son montant, estimé au minimum à 1 035 977 €, il devait être conclu selon une procédure formalisée, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce.

13. Le fait d'avoir conclu les deux contrats en cause sans recourir à une procédure formalisée est constitutif de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du code des juridictions financières.

14. La défense soutient que les contrats auraient été en réalité conclus par la région Haute-Normandie et le syndicat mixte de l'aéroport et que M. X..., qui les a signés en sa qualité de président de la CCI du Pays d'Auge, ne serait pas intervenu dans le processus de décision. Toutefois, déléguée par l'État au syndicat mixte précité, la gestion de l'aéroport a été sous-déléguée à la CCI du Pays d'Auge par une convention de gestion. La relation entre le syndicat mixte et la CCI avait donc un caractère contractuel et le président de l'une ou l'autre région n'exerçait aucune autorité hiérarchique sur le président de la CCI, représentant légal de l'établissement, ordonnateur et responsable de sa gestion. Les faits sont donc bien imputables à M. X... qui a signé, en sa qualité de président de la CCI du Pays d'Auge, les conventions de services aéroportuaires et de services marketing du 17 novembre 2014.

Sur l'attribution d'une indemnité kilométrique forfaitaire

15. L'article R. 712-1 du code de commerce dispose, dans sa version en vigueur au moment des faits, que « *Les fonctions des membres des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie sont gratuites. Toutefois, cette gratuité ne fait pas obstacle à l'attribution d'indemnités ou de remboursements de frais dont la liste et le montant sont fixés par arrêté du ministre chargé de la tutelle des chambres de commerce et d'industrie. Une indemnité globale pour frais de mandat peut, en outre, être attribuée au bureau par l'assemblée générale, selon un barème fixé par arrêté du ministre chargé de la tutelle des chambres de commerce et d'industrie. Ce barème tient compte de l'importance des établissements du réseau, déterminée selon le nombre de leurs ressortissants, et de la valeur du point d'indice prévu par le statut du personnel administratif des chambres de commerce et d'industrie* ». Et aux termes de l'article A712-1 du même code, « *En application de l'article R. 712-1, les frais admis à remboursement sur justificatifs sont les frais de transport, d'hébergement et de restauration engagés dans le cadre de leur mandat par les membres des établissements du réseau des chambres de commerce et d'industrie* ».

16. L'article 8 du règlement intérieur de la CCI Seine Estuaire, adopté le 26 janvier 2016, réitère les dispositions précitées des articles R. 712-1 et A712-1 du code de commerce. Il dispose notamment que « *[...] Les frais de déplacement, de restauration et d'hébergement engagés par les membres élus titulaires dans le cadre de leur mandat sont pris en charge par la chambre sur présentation de justificatifs et dans une limite prédéfinie par la chambre* ». Dans sa version modifiée du 29 novembre 2018, l'article 8 du règlement intérieur de la CCI prévoit que « *Les fonctions de membre élu de CCI sont exercées à titre gratuit. Toutefois, dans la limite du plafond et des conditions réglementaires, une indemnité pour frais de mandat peut être attribuée personnellement au président et/ou aux autres membres du bureau. [...] Les frais de déplacement, de restauration et d'hébergement des membres élus et des membres associés titulaires d'un ordre de mission ou d'un mandat de représentation sont pris en charge par la CCI sur présentation de justificatifs et dans des conditions et des barèmes prédéfinis par l'assemblée générale de la CCI. En dehors de l'indemnité pour frais de mandat et la prise en charge des frais mentionnés ci-dessus, aucune autre rémunération, quelle qu'en soit la forme ou le montant, dont un membre élu pourrait bénéficier dans le cadre de ses fonctions, y compris dans les instances extérieures où il représente la CCI, n'est permise* ».

17. Mme Y..., présidente de la CCI Seine Estuaire et présidente de la délégation du Havre de cette CCI, a perçu, à compter de novembre 2016, une « indemnité kilométrique mensuelle » d'un montant de 800 €. Elle a également accordé cette indemnité aux présidents des délégations de Fécamp-Port-Jérôme et du Pays d'Auge. Il ressort des extraits du compte « 656100-indemnités membres élus », que les montants en cause se sont élevés à 2 400 € en 2016, à 19 200 € en 2017, 19 200 € en 2018 et à 18 000 € en 2019, soit un montant total de 58 800 € sur cette période. Les versements litigieux ont cessé en décembre 2019.

18. Il ressort de l'instruction que la CCI Seine Estuaire n'a pas délibéré sur le barème de remboursement des frais de déplacement comme le prévoyait pourtant l'article 8 du règlement intérieur précité et qu'elle n'a pas davantage délibéré sur l'attribution d'indemnités pour frais de mandat. Par ailleurs, le remboursement des frais kilométriques a été effectué sans présentation de justificatifs et selon un régime forfaitaire, en méconnaissance des dispositions de l'article A712-1 du code de commerce et de l'article 8 des règlements intérieurs successifs, précités.

19. Au surplus, si la CCI Seine Estuaire s'est fondée, pour attribuer les frais litigieux, sur une note interne de la CCI de Normandie de février 2016 relative au remboursement des frais professionnels des collaborateurs, elle ne peut légalement, pour l'application de ses propres décisions, se fonder sur les mesures édictées par un autre établissement public qui n'a pas d'autorité sur elle.

20. Il résulte de ce qui précède que le fait d'avoir versé irrégulièrement des indemnités kilométriques est constitutif de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du code des juridictions financières.

21. Ces faits sont imputables à Mme Y..., ordonnateur de la CCI Seine Estuaire.

Sur les circonstances

22. Le fait que l'objectif de l'ensemble contractuel irrégulier de favoriser le développement économique et touristique de la ville de Deauville et plus largement de toute la région, était largement porté notamment par le conseil régional, constitue une circonstance atténuante de responsabilité pour M. X....

23. Le fait que Mme Y... ait mis fin au dispositif irrégulier dès qu'elle a pris connaissance du rapport d'observations provisoires de la chambre régionale des comptes Normandie constitue une circonstance atténuante de responsabilité pour l'intéressée.

Sur l'amende

24. Il sera fait une juste appréciation des irrégularités commises et des circonstances de l'espèce en infligeant une amende de mille euros à M. X... et de cent cinquante euros à Mme Y....

Sur la publication de l'arrêt

25. Il y a lieu, compte tenu des circonstances de l'espèce, de publier le présent arrêt au *Journal officiel* de la République française, selon les modalités prévues par les articles L. 221-14 et R. 221-16 du code des relations entre le public et l'administration, et, sous forme anonymisée, sur le site internet de la Cour, en application de l'article L. 313-15 du code des juridictions financières. Il y a lieu également de mettre en place un lien entre le site internet de la Cour et le *Journal officiel* qui restera actif pendant un mois à compter de la publication.

ARRÊTE :

Article 1^{er} : M. Christian X... est condamné à une amende de 1 000 € (mille euros).

Article 2 : Mme Léa Y... est condamnée à une amende de 150 € (cent cinquante euros).

Article 3 : Le présent arrêt sera publié au *Journal officiel* de la République française et, sous forme anonymisée, sur le site internet de la Cour. Un lien sera créé entre le site internet de la Cour et le *Journal officiel* qui restera actif pendant un mois à compter de la publication. Copie en sera adressée à Régions de France et à CCI France.

Délibéré par la Cour de discipline budgétaire et financière, première section, le 18 février deux-mille-vingt-deux par M. Moscovici, Premier président de la Cour des comptes, président ; M. Dacosta et Mme Escaut, conseillers d'État ; M. Geoffroy et Mme Pittet, conseillers maîtres à la Cour des comptes.

Notifié le 14 mars 2022.

En conséquence, la République mande et ordonne à tous huissiers de justice sur ce requis de mettre ledit arrêt à exécution, aux procureurs généraux et aux procureurs de la République près les tribunaux judiciaires d'y tenir la main, à tous les commandants et officiers de la force publique de prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis.

En foi de quoi, le présent arrêt a été signé par le président de la Cour et la greffière.

Le président,

La greffière,

Pierre MOSCOVICI

Isabelle REYT