

Cour de discipline budgétaire et financière

Première section

Arrêt du 21 juillet 2008, *Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Caen*

N° 162-606

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} du livre III relatif à la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu la lettre du 19 octobre 2006, enregistrée au Parquet le 25 octobre 2006, par laquelle le commissaire du gouvernement près la chambre régionale des comptes de Basse-Normandie a porté à la connaissance du Procureur général près la Cour des comptes diverses irrégularités commises dans la gestion de la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Caen, relevées par la chambre régionale des comptes à la suite de l'examen de gestion de cet organisme, ensemble les pièces à l'appui ;

Vu le réquisitoire du 30 novembre 2006 par lequel le Procureur général a saisi la Cour desdites irrégularités, conformément à l'article L. 314-1 du code des juridictions financières ;

Vu la décision du 11 décembre 2006 par laquelle le Président de la Cour de discipline budgétaire et financière a nommé en qualité de rapporteur M. Luc Héritier, premier conseiller de chambre régionale des comptes ;

Vu les lettres recommandées des 3 et 17 avril 2007 et du 8 juin 2007 par lesquelles le Procureur général a informé MM. Marcel X, Paul Y, André Z et Jean-Pascal A de l'ouverture d'une instruction dans les conditions prévues à l'article L. 314-4 du code précité, ensemble les accusés de réception de ces lettres ;

Vu la lettre du président de la Cour de discipline budgétaire et financière du 15 novembre 2007 transmettant au Procureur général le dossier de l'affaire, après dépôt du rapport d'instruction, conformément aux dispositions de l'article précité ;

Vu la lettre du Procureur général en date du 3 décembre 2007 informant le Président de la Cour de discipline budgétaire et financière de sa décision, après communication du dossier de l'affaire le 15 novembre 2007, de poursuivre la procédure, en application de l'article L. 314-4 du code susvisé ;

Vu les lettres du président de la Cour de discipline budgétaire et financière du 10 décembre 2007 transmettant le dossier à la ministre de l'économie, des finances et de l'emploi et au ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique en application de l'article L. 314-5 du même code, ensemble les accusés de réception de ces lettres ;

Vu la lettre du 22 janvier 2008 par laquelle la ministre de l'économie, des finances et de l'emploi a demandé un délai complémentaire pour rendre l'avis prévu par le code des juridictions financières, et vu la lettre du 24 janvier du président de la Cour lui accordant un délai complémentaire jusqu'au 11 février 2008, ensemble l'accusé de réception de cette lettre ;

Vu la lettre du 14 février 2008 par laquelle le président de la Cour de discipline budgétaire et financière a transmis au Procureur général le dossier de l'affaire, conformément à l'article L. 314-6 du code des juridictions financières ;

Vu la décision du Procureur général en date du 20 mars 2008 renvoyant M. X devant la Cour de discipline budgétaire et financière, conformément à l'article L. 314-6 du code susvisé ;

Vu la lettre recommandée de la greffière de la Cour de discipline budgétaire et financière en date du 27 mars 2008, avisant M. X de la possibilité de prendre connaissance du dossier de l'affaire, dans les conditions prévues à l'article L. 314-8 du code susvisé, ensemble l'accusé de réception de cette lettre ;

Vu la lettre recommandée de la greffière de la Cour de discipline budgétaire et financière, en date du 16 avril 2008, citant M. X à comparaître devant la Cour, ensemble l'accusé de réception de cette lettre ;

Vu le mémoire en défense produit par Maître Chanlair pour M. X, enregistré au greffe de la Cour le 26 mai 2008 ;

Vu les autres pièces du dossier, notamment les procès-verbaux d'audition et le rapport d'instruction de M. Héritier ;

Entendu le rapporteur, M. Héritier, résumant le rapport écrit, en application des articles L. 314-12 et R. 314-1 du code des juridictions financières ;

Entendu le représentant du ministère public, résumant la décision de renvoi, en application des articles L. 314-12 et R. 314-1 du code des juridictions financières ;

Entendu en leurs observations, M. X et Maître Chanlair, conseil de M. X, en application de l'article L. 314-12 du code des juridictions financières ;

Entendu le Procureur général en ses conclusions, en application de l'article L. 314-12 du code des juridictions financières ;

Entendu en sa plaidoirie Maître Chanlair pour M. X et en ses explications et observations M. X, l'intéressé ayant eu la parole en dernier ;

Sur la compétence

Considérant que le contrôle des chambres de commerce et d'industrie, établissements publics placés sous la tutelle de l'État, relève, sur le fondement de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, de la compétence de la Cour des comptes, laquelle a délégué cette compétence, depuis l'arrêté du Premier président du 17 janvier 2003, aux chambres régionales des comptes, sur la base des articles L. 111-9 et R. 111-1 du même code ; que dès lors, en application des dispositions de l'article L. 312-1-I-c du code des juridictions financières, les représentants, administrateurs ou agents des chambres de commerce et d'industrie sont justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Sur la prescription

Considérant que les irrégularités postérieures au 25 octobre 2001 ne sont pas couvertes par la prescription édictée par l'article L. 314-2 du code des juridictions financières ;

Sur la procédure

Considérant que la défense allègue que la présente procédure serait irrégulière au motif que la Cour ne pourrait statuer en l'absence de l'avis des ministres prévu par l'article L. 314-5 du code des juridictions financières ;

Considérant toutefois qu'en application du texte précité, si les ministres n'ont pas émis un avis à l'expiration d'un délai fixé par le président de la Cour, qui ne peut être inférieur à un mois, la procédure pourra néanmoins être poursuivie ; qu'en l'espèce, en l'absence d'avis émis par le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique dans le délai fixé par le Président de la Cour, et par la ministre de l'économie, des finances et de l'emploi dans le délai complémentaire qui lui a été accordé à sa demande, la Cour a pu régulièrement poursuivre la procédure ;

Sur les faits et leur qualification juridique

1 – Sur l'indemnité « transactionnelle » versée à M. Z, directeur général, et sur l'aide au reclassement accordée à ce dernier

Considérant que, par convention en date du 25 juin 2001, M. Z a été recruté comme directeur général de la CCI de Caen à compter du 1^{er} août suivant ;

Considérant que les chambres de commerce et d'industrie sont des établissements publics dont les personnels administratifs sont des agents de droit public ; qu'aux termes de la loi n° 52-1311 du 10 décembre 1952, « *la situation des personnels administratifs des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers de France est déterminée par un statut établi par des commissions paritaires nommées, pour chacune de ces institutions, par le ministre de tutelle* » ; que le statut du personnel administratif des chambres de commerce et d'industrie, des chambres régionales de commerce et d'industrie et de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, prévoit en son article 3 que

« tout candidat à un emploi d'agent titulaire sera soumis à un stage probatoire » ; que les articles 39, 41, 43 et 46 du titre III dudit statut, comportant les dispositions concernant les directeurs généraux, ne prévoient pas que soient versées des indemnités de licenciement lorsqu'il est mis fin au stage probatoire ;

Considérant que la convention du 25 juin 2001, signée du président de la CCI et de M. Z, prévoyait en son article 2 que, durant le stage probatoire d'une durée de 6 mois, chacune des parties pouvait mettre fin à ladite convention sans indemnité, conformément à l'article 3 du statut précité ;

Considérant que M. X, président de la CCI, a notifié à M. Z, par courrier du 16 novembre 2001, son intention de procéder à la rupture de son stage probatoire de six mois, à compter du 30 novembre ;

Considérant premièrement que M. X a fait savoir à M. Z que lui serait notamment accordée une indemnité « transactionnelle » équivalente à huit mois de rémunération indiciaire brute ; que cette indemnité, d'un montant de 52 235 € a été versée à M. Z avec son traitement du mois de novembre 2001 ;

Considérant que l'attribution de cette indemnité de licenciement n'était pas prévue par le statut et était en outre contraire aux termes mêmes de la convention du 25 juin 2001 ;

Considérant que M. X et son conseil ont fait valoir que cette indemnité aurait eu un caractère « transactionnel » ;

Considérant cependant qu'en application de l'article 2045 du code civil, « les communes et établissements publics ne peuvent transiger qu'avec l'autorisation expresse du Roi (du Premier ministre) » ; qu'à défaut d'une telle autorisation, les CCI ne pouvaient pas recourir à la transaction, cette faculté leur ayant été ouverte seulement par l'article 31 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises ; que dès lors, l'indemnité attribuée en 2001, même si son caractère de transaction était établi, ne pouvait être accordée régulièrement à titre de « transaction » ;

Considérant que le versement de cette indemnité, qui ne pouvait être ni une indemnité de licenciement conforme au statut ou à la convention de recrutement, ni une transaction autorisée, est donc irrégulier et constitue de ce fait une infraction relative à l'exécution des dépenses de l'organisme prévue à l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ;

Considérant qu'il a également été procuré à l'intéressé un gain indu, constituant un avantage injustifié au sens de l'article L. 313-6 du code des juridictions financières ; que cette indemnité dite « transactionnelle », que le président de la chambre de commerce et d'industrie a octroyée à l'intéressé en contradiction avec les règles législatives et contractuelles et donc en méconnaissance des obligations qui s'imposaient à lui, a entraîné un préjudice pour la chambre ; que l'infraction prévue à l'article L. 313-6 du code susvisé est ainsi constituée ;

Considérant deuxièmement que M. X a informé M. Z, par courrier du 16 novembre 2001 précité, qu'il bénéficierait également des prestations d'un cabinet d'aide au reclassement, pour un montant de 80.000 FRF H.T. (12 195 €) ; qu'une proposition d'intervention relative à la réorientation de la carrière de M. Z a été adressée à la chambre de commerce et d'industrie le 18 décembre 2001 par le cabinet Garon-Bonvalot ; que cette proposition prévoyait notamment un accompagnement du bénéficiaire limité à 18 mois ; que

cette prestation, prise en charge par l'établissement public, à hauteur de 14 586 € a fait l'objet d'une facture adressée le 28 janvier 2002 par le cabinet Garon-Bonvalot, précisant que la chambre serait informée de « *l'avancement des travaux* » et que les « *honoraires étaient payables au démarrage du programme* » ; que cette facture a été mandatée le 14 mai 2002, le mandat étant signé du président de la chambre ;

Considérant que la prise en charge de cette prestation n'était prévue ni par la convention du 25 juin 2001, ni par le statut du personnel administratif des CCI susmentionné ; qu'elle est donc dépourvue de base légale ou réglementaire ; qu'ainsi, M. X a contrevenu aux règles d'exécution de la dépense publique et commis l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ;

Considérant de surcroît qu'en décidant la prise en charge irrégulière et indue d'une aide au reclassement, le président de la CCI a méconnu ses obligations ; qu'un avantage injustifié a été conféré à autrui, au préjudice de l'établissement, au sens de l'article L. 313-6 du code des juridictions financières ;

2 – Sur l'indemnité de licenciement versée à M. Y

Considérant que M. Y était en service à la CCI de Caen du 15 avril 1972 au 31 mai 1995 ; qu'après avoir été, du 1^{er} juin 1995 au 30 septembre 1996, directeur général de la CRCI de Basse-Normandie, il a été recruté comme directeur général de la CCI de Caen, avec dispense de stage, par convention du 1^{er} octobre 1996 ; qu'il a cessé ses fonctions le 30 juin 2001, M. Z lui ayant alors succédé ;

Considérant que, par contrat de travail à durée indéterminée signé le 21 juin 2001 par MM. X et Y, sans référence au statut du personnel administratif, il a été recruté, à compter du 1^{er} juillet suivant, comme conseiller du président, à mi-temps, sur la base d'un salaire mensuel brut de 5 756,82 € sur treize mois ;

Considérant qu'au départ de M. Z, le 30 novembre 2001, M. Y a de nouveau été nommé directeur général par convention du 1^{er} décembre 2001 applicable le jour même, pour un salaire mensuel brut de 5 828,83 € sur treize mois ;

Considérant que par lettre du même jour transmise à l'intéressé, le 1^{er} décembre 2001, le président de la CCI a fait connaître à M. Y que, conformément aux dispositions de l'article 43-5 du statut du personnel de l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, des chambres régionales de commerce et d'industrie, des chambres de commerce et d'industrie et des groupements interconsulaires, il dénonçait unilatéralement, « sous réserve d'un préavis de 6 mois qui débutera le 1^{er} décembre 2001 pour s'achever le 31 mai 2002 », la convention qui liait M. Y à la CCI depuis le 1^{er} octobre 1996, alors même qu'un contrat de travail à durée indéterminée avait été conclu le 21 juin 2001 portant sur les fonctions de conseiller du président, puis qu'une nouvelle convention du 1^{er} décembre 2001 était intervenue dans l'intervalle ; qu'il était donc mis fin avec préavis à la mission de M. Y le jour même où celui-ci était nommé ;

Considérant que l'indemnité de licenciement de M. Y, soit 219 760 €, a été calculée et payée en mai 2002 sur la base de la totalité de ses services effectués depuis le 15 avril 1972 à la CCI de Caen mais aussi à la CRCI de Basse-Normandie ;

Considérant que le contrat à durée indéterminée signé le 21 juin 2001 par le président de la CCI et M. Y, recrutant ce dernier comme conseiller du président, méconnaissait les dispositions du statut du personnel administratif, son titre IV prévoyant que les contrats doivent être conclus à durée déterminée, ce qui constitue une règle d'exécution des dépenses de la CCI ; que cette irrégularité, qui a continué à produire ses effets en période non prescrite, tombe dès lors sous le coup de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ;

Considérant toutefois que, quelles que soient les incertitudes entourant la régularité des actes juridiques successivement conclus entre la CCI et M. Y, l'article 43 du statut précité concernant la cessation de fonctions d'un directeur général s'appliquait au cas d'espèce ;

Considérant premièrement que l'article 43 alinéa 5 prévoit que lorsque le licenciement résulte d'une dénonciation par mesure unilatérale du président, il ouvre droit à une indemnité de licenciement ; qu'en l'espèce, en dépit des incertitudes juridiques entourant les différents actes contractuels successifs, la rupture du 1^{er} décembre 2001 s'assimile à un licenciement à l'initiative du président ; que c'est donc à bon droit que les dispositions de l'article 43-5 du statut du personnel précité ont été appliquées et que la CCI a versé une indemnité de licenciement à M. Y ; que dès lors cette branche du grief formulé par le procureur général doit être écartée ;

Considérant deuxièmement que selon le procureur général, le calcul de l'indemnité de licenciement aurait été erroné et que M. Y aurait perçu une indemnité supérieure à celle qui aurait dû lui être versée, au détriment de la CCI ;

Considérant d'une part que le statut, dans son article 46 alinéa 4, prévoit la possibilité d'inclure dans l'indemnité de licenciement les périodes passées dans une autre CCI, à condition que cela soit prévu expressément par la convention en question ; que toutefois la convention du 1^{er} décembre 2001 précitée, pas plus que celle du 1^{er} octobre 1996, ne prévoyait que soient comprises, pour la liquidation éventuelle d'une telle indemnité, les périodes au cours desquelles M. Y avait exercé ses fonctions dans une autre CCI ; que, néanmoins, les services rendus dans le cadre de son emploi à la chambre régionale de commerce et d'industrie de Basse-Normandie ont été intégrés au décompte de l'indemnité que lui a versé la CCI de Caen ;

Considérant d'autre part que l'article 46 alinéa 3 du statut prévoit que les services effectués dans d'autres fonctions que celles de directeur général de la chambre sont pris en compte pour le tiers de leur durée ; qu'en l'espèce cette règle a été méconnue pour la période de 6 mois pendant laquelle M. Y a exercé les fonctions de conseiller spécial du président, puisque le calcul de l'indemnité a intégré cette période sans appliquer la pondération prévue par les textes ;

Considérant qu'en violant les dispositions des troisième et quatrième alinéas de l'article 46 du statut, l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du code des juridictions financières est constituée ; qu'en outre, ces irrégularités tombent sous le coup de l'infraction prévue à l'article L. 313-6 du code précité dans la mesure où elles ont abouti, en méconnaissance des obligations de M. X, à octroyer à M. Y un avantage injustifié entraînant un préjudice pour la CCI ;

Sur l'imputation des irrégularités et la présence de circonstances atténuantes

Considérant qu'en application de l'article 56 2° du décret n° 91-739 du 18 juillet 1991, dans sa version antérieure au 21 juin 2004, « *le président de la compagnie consulaire est chargé de l'exécution du budget. Il émet, à destination du trésorier, les titres de perception des recettes et des produits, ainsi que les mandats des dépenses et des charges, préalablement à leur encaissement ou à leur paiement* » ; que M. X, en tant que président de la chambre, est responsable des infractions précitées ;

Considérant toutefois que de nombreuses circonstances atténuantes doivent être retenues en faveur de M. X ;

Considérant qu'en effet M. X a été confronté à la situation délicate de devoir procéder au remplacement successif de deux directeurs généraux dans des délais assez courts et dans une période où la chambre conduisait d'importants chantiers ; qu'il n'a pas été suffisamment éclairé par les services de la CCI sur les difficultés juridiques que posaient l'application du statut et le choix des décisions qu'il souhaitait prendre, alors que la législation en vigueur au moment des faits n'offrait pas les solutions les plus adaptées, notamment en raison de l'impossibilité de transiger, faculté qui leur sera reconnue par la suite ;

Considérant que par les avantages consentis à M. Z. lors de son licenciement, M. X a cherché à régler en équité une situation particulière née de la complexité du poste confié à M. Z, due notamment à la présence dans la CCI de son prédécesseur exerçant une fonction clef de conseiller du président, et des difficultés de reclassement que pouvait rencontrer l'intéressé ; que M. X a fait valoir à juste titre que l'indemnité de M. Y avait été, sur un point, inférieure à ce qui aurait résulté de l'exacte application du statut ; qu'en effet, elle avait été calculée sur la base du traitement seul et non, comme le prévoit le cinquième alinéa de l'article 46, sur l'ensemble de la rémunération, hors indemnités représentatives de frais ;

Considérant enfin que M. X, dont l'honnêteté n'est pas en cause, n'a pas bénéficié personnellement des irrégularités commises ;

Sur l'amende et la publication au Journal officiel

Considérant qu'il sera fait une juste appréciation des irrégularités commises et des circonstances atténuantes constatées en infligeant à M. X une amende de 300 EUR ; qu'il n'y a pas lieu, compte tenu des circonstances de l'espèce, de publier l'arrêt au *Journal officiel* ;

ARRÊTE :

Article unique : M. Marcel X est condamné à une amende de 300 EUR (trois cents euros).

Délibéré par la Cour de discipline budgétaire et financière, première section, le vingt-sept juin deux mille huit, hors la présence du rapporteur, par M. Séguin, Premier président de la Cour des comptes, président de la Cour de discipline budgétaire et financière, MM. Martin,

Loloum et Pêcheur, conseillers d'État, M. Vachia et Mme Fradin, conseillers maîtres à la Cour des comptes, membres titulaires de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Lu en séance publique le vingt et un juillet deux mille huit.

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 de grande instance 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 et la greffière.

Le Président,

La greffière,

Philippe SÉGUIN

Maryse LE GALL