

Cour de discipline budgétaire et financière

Arrêt du 17 décembre 1990, Caisse de retraite du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile (CRPNPAC)

N° 88-245

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS,

LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE,

LA COUR,

Vu la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 modifiée tendant à sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'Etat et de diverses collectivités et portant création d'une Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu la décision en date des 17 et 24 février 1988 communiquée le 20 avril 1988 et enregistrée au parquet de la Cour de discipline budgétaire et financière le même jour, par laquelle la Cour des comptes a déferé à ladite Cour des irrégularités constatées dans la gestion de la Caisse de retraite du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile (CRPNPAC) ;

Vu le réquisitoire du Procureur général de la République en date du 19 mai 1988 transmettant le dossier à la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu la décision du Président de ladite Cour en date du 26 mai 1988 désignant comme rapporteur M. MENASSEYRE, Conseiller maître à la Cour des comptes ;

Vu les accusés de réception des lettres recommandées adressées par le Procureur général de la République le 20 janvier 1989, d'une part à M. X, président du conseil d'administration de la CRPNPAC et président de la société civile immobilière NEUILLY HOTEL DE VILLE (SCI-NHV) dans laquelle la CRPNPAC détient plus de la majorité du capital social, d'autre part à M. Y, ancien directeur général de la CRPNPAC, et de la SCI-NHV et ancien contrôleur de gestion du groupement d'intérêt économique LOC-INTER (GIE-LOC-INTER) constitué entre la CRPNPAC et la SCI-NHV, les informant de l'ouverture d'une instruction et les avisant qu'ils pouvaient se faire assister, soit par un mandataire dûment autorisé, soit par un avocat ou un avoué, soit par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ;

Vu l'avis émis le 4 décembre 1989 par le ministre délégué auprès du ministre d'Etat, ministre de l'Economie, des Finances et du Budget, chargé du budget et l'avis émis le 12 avril 1990 par le ministre de l'Equipeement, du Logement, des Transports et de la Mer ;

Attendu que l'absence de réponse du ministre de la Solidarité, de la Santé et de la Protection sociale, dans le délai de deux mois qui lui avait été imparti, ne fait pas obstacle, en application de la loi du 25 septembre 1948 modifiée, à ce que la Cour de discipline budgétaire et financière puisse statuer sur la présente affaire ;

Vu la décision du procureur général de la République en date du 12 septembre 1990 renvoyant MM. X et Y devant la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu les accusés de réception des lettres recommandées en date du 19 septembre 1990 adressées par le Président de la Cour à MM. X et Y les avisant qu'ils pouvaient, dans un délai de quinze jours, prendre connaissance du dossier de l'affaire, soit par eux-mêmes, soit par un mandataire, soit par le ministère d'un avocat, d'un avoué ou d'un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ;

Vu les accusés de réception des lettres recommandées adressées le 19 novembre 1990 par le procureur général de la République à MM. X et Y, les citant à comparaître devant la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu le mémoire en défense, enregistré au greffe de la Cour le 14 novembre 1990 présenté pour M. Y, par Mes HUGLO et LEPAGE-JESSUA, avocats à la Cour ;

Vu le mémoire en défense, enregistré au greffe de la Cour le 16 novembre 1990, présenté pour M. X par la société d'avocats BOCCARA- ORENGO ;

Vu l'ensemble des pièces qui figurent au dossier et notamment les procès-verbaux d'audition de MM. X et Y, de M. Z, commissaire du gouvernement auprès de la CRPNPAC ainsi que le rapport établi par M. MENASSEYRE ;

Entendu M. MENASSEYRE, en son rapport ;

Entendu le Procureur général de la République en ses conclusions ;

Entendu en leurs explications M. X assisté de Mes BOCCARA et JAUDEL, avocats à la Cour et M. Y, assisté de Mes LEPAGE-JESSUA et BINDER, avocats à la Cour ;

Entendu les témoins cités à la requête de MM. X et Y :

- M. A ;

- M. B ;

- M. C ;

Tous trois administrateurs de la CRPNPAC ;

Entendu le Procureur général de la République en son réquisitoire ;

Entendu en leurs plaidoiries Mes BOCCARA et LEPAGE-JESSUA et en leurs observations MM. X et Y, les intéressés et leurs conseils ayant eu la parole les derniers ;

Sur la compétence de la Cour

Considérant qu'à l'époque des faits, M. X exerçait les fonctions de Président du Conseil d'administration de la CRPNPAC et du conseil d'administration de la SCI-NHV ; que M. Y exerçait les fonctions de directeur général de la CRPNPAC, de directeur général de la SCI-NHV et de contrôleur de gestion du GIE-LOC-INTER ;

Considérant que la CRPNPAC créée par le décret n° 52-43 du 7 janvier 1952 gère le régime complémentaire obligatoire de retraite instituée au bénéfice du personnel navigant professionnel de l'aviation civile par l'article 4 de la loi n° 51-482 du 27 avril 1951 ; qu'en application de l'article 7 de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 modifiée, elle est soumise au contrôle de la Cour des comptes et qu'en conséquence ses représentants, administrateurs ou agents sont justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière ; que M. X, en tant que Président du Conseil d'administration de la CRPNPAC, ne peut, en l'absence de toute disposition législative en ce sens, exciper de la qualité d'administrateur élu des organismes de protection sociale pour se soustraire à l'application de la loi du 25 septembre 1948 modifiée ;

Considérant qu'en application de l'article 6 bis B de la loi précitée du 22 juin 1967 modifiée, MM. X et Y sont aussi justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière en tant que, respectivement, président du conseil d'administration de la SCI- NHV dans laquelle la Caisse détient plus 96 % du capital et directeur général de ladite société ;

Considérant qu'il en va de même et sur le même fondement pour M. Y, en tant que contrôleur de gestion du GIE-LOC-INTER ;

Sur les irrégularités relatives aux avantages en espèces et en nature accordés aux membres du personnel de la CRPNPAC, de la SCI-NHV et du GIE-LOC-INTER

Considérant que divers avantages en espèces ont été accordés aux directeur général et chefs de service de la CRPNPAC ;

Considérant que le Conseil d'administration de la CRPNPAC a notamment délégué le 29 juin 1981 à M. X, son président nommé le même jour, le pouvoir de "nommer et révoquer tous agents et employés (...), déterminer leurs attributions, fixer dans le cadre des principes généraux adoptés par le conseil leurs traitements, salaires et gratifications, ainsi que toutes conditions d'admission, de travail et de révocation, passer avec eux, s'il y a lieu, tous contrats de louage de service" ; qu'il est aussi précisé dans l'acte de délégation que "toutefois, en ce qui concerne le directeur et les chefs de service, les mesures ci-dessus n'auront un caractère définitif qu'après approbation par le Conseil d'administration" ;

Considérant que ladite délégation a été accordée dans les mêmes termes, le 17 janvier 1985, après le renouvellement du Conseil d'administration et la reconduction de M. X à sa présidence, le 17 décembre 1984 ;

Considérant que M. X a subdélégué à M. Y, le 29 juin 1981 les pouvoirs qu'il avait reçus dans ce domaine pour ce qui concerne les membres du personnel d'exécution ; que cette subdélégation a été élargie le 17 janvier 1985 à l'ensemble des membres du personnel ;

Considérant que des primes dites de bilan ont été versées chaque année depuis 1982 aux membres du personnel de la CRPNPAC ; que l'audit de M. Y a établi que leurs montants ont atteint notamment 420 711 F en 1986 ; que M. Y arrêtaient les attributions individuelles sur proposition du directeur adjoint de la caisse et qu'il décidait celles d'entre elles qui étaient

réglées en net à certains agents dont à lui-même ; qu'il s'est ainsi fait verser à ce titre 25 000 F en 1986 et 30 000 F en 1987 ;

Considérant que si le Conseil d'administration de la CRPNPAC n'a pas formellement défini le cadre des principes généraux précités, l'audition des témoins a fait apparaître qu'il avait souhaité, d'une part, qu'une fraction de la masse salariale fût destinée à inciter les membres du personnel à travailler de la manière la plus efficace et, d'autre part, qu'un système trop rigide de rémunération ne fût pas mis en place ; qu'au surplus, la convention d'entreprise signée le 29 novembre 1974 par la CRPNPAC avait prévu des primes de bilan au profit des agents qui effectueraient "dans un poste supérieur un remplacement temporaire excédant un mois consécutif pour la durée de ce remplacement" ;

Mais considérant qu'il est constant que ces gratifications, contrairement aux termes de la délégation précitée, ont été décidées par M. Y à son bénéfice et à celui des chefs de service de la CRPNPAC et qu'elles ont acquis un caractère définitif sans avoir été approuvées au préalable par le Conseil d'administration ; que la transmission annuelle à ce dernier d'un document dénommé "cadre budgétaire" ne pouvait se substituer à l'approbation requise puisque ledit cadre ne précisait pas quels avantages accessoires au salaire étaient accordés à chaque membre du personnel ; qu'en décidant dans ces conditions le paiement de ces primes, M. Y a contrevenu aux règles d'exécution de la dépense de la CRPNPAC et tombe ainsi sous le coup des dispositions de l'article 5 de la loi du 25 septembre 1948 modifiée ;

Considérant en outre que M. X, en ne veillant pas au respect de ces règles, alors qu'il avait connaissance des circonstances dans lesquelles ces primes étaient décidées et payées, s'est aussi exposé aux sanctions prévues par les mêmes dispositions ;

Considérant, en revanche, qu'il n'est pas établi qu'ait été accordé à ce titre un avantage injustifié au sens de l'article 6 de la loi du 25 septembre 1948 modifiée ;

Considérant que la décision prise le 27 avril 1984 par M. X d'attribuer une prime exceptionnelle de 30 000 F à M. Y sans l'approbation préalable du Conseil d'administration constitue une infraction de même nature ;

Considérant que, par notes du 18 septembre 1984 et du 20 septembre 1986, M. Y s'est fait allouer, sous forme de compléments de salaires, le solde de congés qu'il n'avait pas pris et que le bénéfice de ces paiements a été étendu à l'ensemble des personnels de la CRPNPAC ; que ces avantages accordés au directeur général de la CRPNPAC et à ses chefs de service sont, comme les précédents, devenus définitifs sans avoir été au préalable approuvés par le Conseil d'administration et qu'ainsi ils contreviennent aux règles d'exécution de la dépense de cet établissement ;

Considérant que la CRPNPAC a versé à M. Y au moment de son départ à la retraite, le 1er mai 1987, une prime de six mois de salaire à titre d'indemnités de préavis ; que ce paiement est conforme aux décisions du Conseil d'administration de la Caisse, aux termes du contrat liant M. Y à celle-ci et aux dispositions législatives, réglementaires et jurisprudentielles applicables en l'espèce ; qu'en conséquence, le règlement de cette indemnité n'est pas entaché d'irrégularités ; qu'en raison des mêmes dispositions, les indemnités de préavis réglées par la SCI-NHV et le GIE-LOC-INTER à M. Y peuvent aussi être regardées pour régulières, nonobstant l'absence de décision expresse des assemblées délibérantes de cette société et de ce groupement ;

Considérant que certains avantages relatifs au logement des membres du personnel ont aussi été accordés ;

Considérant que M. Y, par note du 23 septembre 1983, a consenti une réduction de 15 % sur le loyer normal aux agents logés dans des immeubles appartenant à la CRPNPAC ; que le Conseil d'administration de celle-ci n'a pas délibéré sur le principe d'une telle mesure ; que ces faits doivent toutefois être appréciés en considération des pratiques suivies en l'espèce par les organismes de même nature que la Caisse et ne constituent donc pas une infraction aux dispositions de l'article 5 de la loi du 25 septembre 1948 modifiée ;

Considérant qu'à la suite d'un accident de trajet, et afin de limiter ses déplacements, M. Y avait obtenu en 1979 du président du Conseil d'administration de la CRPNPAC alors en exercice la location par cette dernière d'un appartement de deux pièces situé 222-224 boulevard Saint-germain à Paris 7ème ; que la décision du président prévoyait le paiement d'un loyer annuel par M. Y de 1 000 F, charges comprises ; que ce dernier a réglé le prix convenu et en a supporté personnellement la charge jusqu'en 1984 ; que, cependant, à compter de 1985, il s'est fait rembourser par la SCI-NHV les dépenses relatives au loyer et à ses accessoires ; que ces remboursements ont atteint 19 584,44 F en 1985, 20 513,80 F en 1986 et 25 000 F en 1987 ; que, pour cette dernière année, cette somme calculée forfaitairement a inclus les frais d'assurance et la taxe d'habitation ;

Considérant que la décision prise en 1979 de faire supporter ces sommes personnellement par M. Y n'avait pas été formellement modifiée ; que l'accord verbal qu'aurait donné le prédécesseur de M. X de faire rembourser le loyer par la SCI-NHV et le GIE-LOC-INTER ne pouvait la priver d'effet ; que, de surcroît, les remboursements litigieux ont été pris en charge par la SCI-NHV à la seule initiative de M. Y sans en informer M. X, président du conseil d'administration de cette société et sans non plus que les conseils d'administration de la CRPN et de la SCI en aient été de même avertis ; qu'en conséquence, en ne respectant pas la décision précitée de 1979, M. Y a violé les règles d'exécution des recettes et des dépenses de la CRPNPAC et de la SCI-NHV au sens de l'article 5 de la loi du 25 septembre 1948 modifiée ;

Sur les irrégularités constatées dans l'acquisition de logiciels informatiques par la CRPNPAC

Considérant que, par lettre du 22 mars 1978, le président de la Caisse alors en exercice avait fait part à M. Y de la décision d'acquiescer au bénéfice de l'établissement et pour un prix de 130 000 F l'ordinateur personnel que ce dernier avait mis gracieusement à la disposition de l'organisme dès 1976 pour assurer la gestion du portefeuille et le contrôle interne ; que l'achat des logiciels correspondants de ces derniers avait été différé jusqu'au moment où ils devaient trouver leur place dans l'application générale "portefeuille" de la CRPNPAC ;

Considérant que cette opération a fait l'objet d'une convention datée du 9 octobre 1985 signée par le directeur adjoint de la caisse au nom de celle-ci et par M. Y ; que ce contrat concédait à la CRPNPAC la jouissance de deux logiciels appartenant à M. Y moyennant le paiement de 50 000 F par an pendant cinq ans, période au terme de laquelle la CRPNPAC disposerait en pleine propriété desdits logiciels ; qu'à la demande de M. Y, cet accord a été modifié le 3 janvier 1986 et a prévu le versement immédiat d'une somme de 200 000 F qui s'ajoutait aux 50 000 F déjà réglés à la fin de 1985 ;

Considérant que cette convention présentait des caractéristiques telles qu'elle ne peut être regardée comme l'application des stipulations de la lettre précitée du 22 mars 1978 ; que la

convention du 9 octobre 1985 et son avenant du 3 janvier 1986 ont été passés en dehors de toute délibération du Conseil d'administration de la CRPNPAC et sans même l'intervention de son président, M. X ; que la délibération ultérieure du conseil en date du 4 juin 1987 ne peut tenir lieu de l'approbation qu'en l'espèce cette assemblée aurait dû donner avant une acquisition d'une telle nature faite auprès de son directeur ; qu'au demeurant, le conseil n'a même pas été informé du montant de l'achat ; qu'en conséquence les conditions de cette opération contreviennent aux règles d'exécution de la dépense de la Caisse et que M. Y tombe à ce titre sous le coup de l'article 5 de la loi du 25 septembre 1948 modifiée ;

Sur les responsabilités

Considérant que M. X, hormis les faits relatifs au remboursement par la SCI-NHV du loyer et des charges accessoires de l'appartement occupé par M. Y, ne nie pas avoir eu connaissance des avantages que ce dernier décidait à son bénéfice et à celui des chefs de service sans approbation préalable du Conseil d'administration de la Caisse ; qu'il a lui-même accordé le 27 avril 1984 dans ces conditions irrégulières une indemnité exceptionnelle de 30 000 F à M. Y ;

Considérant que ces négligences et omissions ont ainsi laissé le champ libre à M. Y et qu'en ne respectant pas ou en ne veillant pas à faire respecter les délégations de pouvoirs qu'il avait reçues, M. X a engagé sa responsabilité du fait de ces infractions ;

Considérant toutefois que M. X peut se prévaloir de ce que ces pratiques avaient cours avant sa nomination à la présidence de la Caisse et qu'elles n'avaient pas été critiquées par les organismes chargés de leur contrôle ni rectifiées par les ministères chargés de leur tutelle, ministères représentés au sein du Conseil d'administration de la Caisse par un commissaire du gouvernement ;

En ce qui concerne M. Y :

Considérant que, compte tenu des pouvoirs qu'il exerçait en fait dans la gestion du personnel de la Caisse et de la société, M. Y doit être considéré comme l'auteur principal des irrégularités susmentionnées ; qu'il en apparaît parfois comme l'unique bénéficiaire, en particulier pour ce qui concerne les remboursements du loyer et des charges accessoires de l'appartement que la CRPNPAC lui avait loué ; que, dans ce dernier cas et pour la cession de ses logiciels, il n'a pas informé le président X ni les Conseils d'administration des avantages qu'il s'octroyait ;

Considérant qu'il ne peut s'agir en l'espèce de carences involontaires ;

Considérant cependant que M. Y a conduit avec dynamisme la gestion de la Caisse et en particulier la politique de placement de ses fonds et ceci bien que le nombre des agents n'ait pas été augmenté ; qu'il l'a fait aussi bénéficier des compétences qu'il avait acquises en matière informatique ;

Considérant qu'il sera fait une juste appréciation des circonstances de l'affaire en condamnant M. X à une amende de 5 000 F et M. Y à une amende de 25 000 F.

ARRETE :

Article 1er : M. X est condamné à une amende de 5 000 F (cinq mille francs).

Article 2 : M. Y est condamné à une amende de 25 000 F (vingt cinq mille francs).

Article 3 : Le présent arrêt sera publié au Journal officiel de la République française.