

Cour de discipline budgétaire et financière

Seconde section

Arrêt du 26 mars 2021 « Société d'économie mixte de construction du département de l'Ain (SEMCODA) »

N° 249-837

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

Vu la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF), notamment son article 23 ;

Vu le décret n° 86-455 du 14 mars 1986 relatif à la suppression des commissions des opérations immobilières et de l'architecture et modalités de consultation du service des domaines ;

Vu le décret n° 2011-1612 du 22 novembre 2011 relatif aux première, deuxième, troisième et quatrième parties réglementaires du code général de la propriété des personnes publiques ;

Vu l'arrêté ministériel du 5 décembre 2016 relatif aux opérations d'acquisitions et de prises en location immobilières poursuivies par les collectivités publiques et divers organismes ;

Vu la communication en date du 6 novembre 2018 enregistrée le 8 novembre 2018 au parquet général, par laquelle le procureur financier près la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a informé le procureur général 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 société d'économie mixte de construction du département de l'Ain (SEMCODA), conformément aux dispositions de l'article L. 314-1 du code des juridictions financières ;

Vu le réquisitoire du 25 mars 2019 par lequel le procureur général a saisi de cette affaire le Premier président de la Cour des comptes, président de la Cour de discipline budgétaire et financière, conformément aux dispositions de l'article L. 314-1-1 du code des juridictions financières ;

Vu la décision du 4 avril 2019 par laquelle le président de la Cour de discipline budgétaire et financière a désigné M. Patrick Sitbon, conseiller maître, en qualité de rapporteur de l'affaire ;

Vu les lettres recommandées de la procureure générale des 12 juin et 18 décembre 2019, ensemble les avis de réception de ces lettres, par lesquelles, conformément aux dispositions de l'article L. 314-5 du code des juridictions financières, ont été mis en cause, au regard des faits de l'espèce :

- M. Romain X..., président-directeur général de la SEMCODA depuis le 7 septembre 2017 ;
- M. Jean Y..., président-directeur général de la SEMCODA du 28 avril 2015 au 7 septembre 2017 ;
- M. Patrick Z..., directeur de la SEMCODA du 1^{er} juillet 2004 au 5 décembre 2016 ;
- M. Gérard A..., directeur de la SEMCODA d'avril 2001 au 30 juin 2014 puis du 5 décembre 2016 au 31 décembre 2017 ;

Vu la lettre du 11 mars 2020 de la doyenne des présidents de chambre de la Cour des comptes, faisant fonction de Première présidente, présidente de la Cour de discipline budgétaire et financière transmettant au ministère public le dossier de l'affaire après le dépôt du rapport de M. Sitbon, en application de l'article L. 314-6 du code des juridictions financières ;

Vu la décision du 15 décembre 2020 de la procureure générale renvoyant MM. X..., Y..., Z... et A... devant la Cour de discipline budgétaire et financière, en application de l'article L. 314-6 du code des juridictions financières ;

Vu les lettres recommandées adressées par la greffière de la Cour de discipline budgétaire et financière à MM. X..., Y..., Z... et A..., le 17 décembre 2020, les avisant qu'ils pouvaient produire un mémoire en défense dans les conditions prévues à l'article L. 314-8 du code des juridictions financières et les citant à comparaître le 12 mars 2021 devant la Cour de discipline budgétaire et financière, ensemble les avis de réception de ces lettres ;

Vu le mémoire en défense produit le 18 février 2021 par Maîtres Glaser et Yvonnet dans l'intérêt de M. X... ;

Vu le mémoire en défense produit le 19 février 2021 par Maître Calvet-Baridon dans l'intérêt de M. Z... ;

Vu le mémoire en défense produit le 24 février 2021 par Maître Dumas dans l'intérêt de M. Y... ;

Vu le mémoire en défense produit le 24 février 2021 par Maître Benjamin dans l'intérêt de M. A... ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Entendu le représentant du ministère public, présentant la décision de renvoi, en application de l'article L. 314-12 du code des juridictions financières ;

Entendu la procureure générale en ses réquisitions, en application de l'article L. 314-12 du code des juridictions financières ;

Entendu en leur plaidoirie Maîtres Glaser, Dumas, Calvet-Baridon et Benjamin pour MM. X..., Y..., Z... et A..., MM. X..., Y..., Z... et A... ayant été invités à présenter leurs explications et observations, la défense ayant eu la parole en dernier ;

Après en avoir délibéré ;

Sur la compétence de la Cour

1. En application du c) 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 commises par « *Tout représentant, administrateur ou agent des autres organismes qui sont soumis soit au contrôle de la Cour des comptes, soit au contrôle d'une chambre régionale des comptes ou d'une chambre territoriale des comptes* ». La SEMCODA est une société anonyme d'économie mixte locale au sens de l'article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales, soumise au contrôle de la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes.

2. Il ressort des statuts de la SEMCODA que son conseil d'administration est composé de représentants des collectivités actionnaires et d'actionnaires privés, et que le président de ce conseil est choisi parmi ses membres. Toutefois aucune disposition réglementaire ou statutaire n'impose que le président soit choisi parmi les représentants de l'une des collectivités actionnaires. Ainsi, la fonction de président du conseil d'administration de la SEMCODA n'est pas l'accessoire obligé de leur fonction principale d' élu au conseil départemental de l'Ain. Dès lors, ne trouvent pas à s'appliquer en l'espèce les dispositions du II de l'article L. 312-1 du code des juridictions financières, qui prévoient que « *Toutefois, ne sont pas justiciables de la Cour à raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions : « [...] d) Les présidents de conseil départemental et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions des articles L. 3221-3 et L. 3221-7 du code général des collectivités territoriales, les vice-présidents et autres membres du conseil départemental [...] » et que « [...] Les personnes mentionnées aux a à l ne sont pas non plus justiciables de la Cour lorsqu'elles ont agi dans des fonctions qui, en raison de dispositions législatives ou réglementaires, sont l'accessoire obligé de leur fonction principale. »*. En conséquence, il apparaît que les représentants, administrateurs et agents de la SEMCODA, y compris le président du conseil d'administration, sont justiciables de la Cour.

Sur la prescription

3. 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 la date à laquelle a été déférée au parquet général la communication susvisée du procureur financier près la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes, soit les faits commis depuis le 8 novembre 2013.

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

En ce qui concerne la réalisation de deux acquisitions immobilières sans disposer de l'avis préalable du directeur des services d'évaluation domaniale

4. La SEMCODA est une société d'économie mixte locale dont l'objet, tel qu'il est défini dans ses statuts, est l'acquisition, la construction, l'aménagement, la mise en valeur et la vente de biens immobiliers. Son capital est constitué aux deux tiers par l'actionnariat public à parité entre les communes et le département de l'Ain. Dès lors, la société relève des dispositions de l'article 23 de la loi du 11 décembre 2001 visée ci-dessus qui dispose que « *I. Les projets d'opérations immobilières mentionnés au II doivent être précédés, avant toute entente amiable, d'une demande d'avis du directeur des services fiscaux lorsqu'ils sont poursuivis par : [...] /2° Les sociétés et organismes dans lesquels les collectivités, personnes ou*

établissements publics mentionnés au 1° exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion, ou détiennent, ensemble ou séparément, la majorité du capital ou des voix dans les organes délibérants, lorsque ces sociétés ou organismes ont pour objet des activités immobilières ou des opérations d'aménagement ; / [...] ». La nature des projets concernés par ces dispositions est précisée en ces termes, au 2° du II de l'article précité : « *Les acquisitions à l'amiable, par adjudication ou par exercice du droit de préemption, d'immeubles, de droits réels immobiliers, de fonds de commerce et de droits sociaux donnant vocation à l'attribution, en pleine propriété, d'immeubles ou de parties d'immeubles, d'une valeur totale égale ou supérieure à un montant fixé par l'autorité administrative compétente, ainsi que les tranches d'acquisition d'un montant inférieur, mais faisant partie d'une opération d'ensemble d'un montant égal ou supérieur ».*

5. L'arrêté ministériel du 5 décembre 2016 visé ci-dessus a fixé, à compter du 1^{er} janvier 2017, à 180 000 € le seuil à partir duquel la consultation des services fiscaux est impérative pour les acquisitions immobilières.

6. Le 30 mars 2018, la SEMCODA a acquis deux biens immobiliers situés « Porte de France Nord » à Saint-Genis-Pouilly (Ain) auprès d'une société privée en vue de la construction de logements sociaux pour des montants de 8 473 287 € HT et 2 944 846 € HT. Cette acquisition a été réalisée sans qu'ait été préalablement sollicité l'avis des services d'évaluation domaniale de la direction de l'immobilier de l'État en vue notamment d'établir une estimation de la valeur de ces biens.

7. Le fait d'avoir procédé aux acquisitions immobilières en cause pour des montants excédant ce seuil sans avoir sollicité préalablement les services d'évaluation domaniale constitue une infraction aux règles d'exécution des dépenses prévue à l'article L. 313-4 du code des juridictions financières.

8. À cet égard, M. X... ne peut utilement, au stade de la constatation de l'infraction, se prévaloir de la circonstance, d'une part, que cette consultation ne présente pas, comme l'a jugé le Conseil d'État, statuant au contentieux, le caractère d'une garantie et, d'autre part que, l'évaluation donnée après coup par les services d'évaluation domaniale étant proche du prix d'acquisition retenu, le vice tiré du défaut de cette consultation serait sans incidence sur le sens de la décision d'acquisition. En effet, une telle infraction est constituée dès lors qu'a été méconnue l'obligation qui était la sienne de veiller au respect des procédures légalement requises et qu'en application des dispositions précitées du code des juridictions financières, il revient à la Cour de relever les infractions aux règles d'exécution des dépenses.

9. Ces manquements sont imputables à M. X..., président-directeur général de la SEMCODA qui a signé les actes d'acquisition.

En ce qui concerne la réalisation de douze acquisitions ou prises à bail immobilières pour un montant supérieur à l'estimation des services d'évaluation domaniale en l'absence de délibération préalable du conseil d'administration

10. La décision de renvoi relève douze biens fonciers que la SEMCODA aurait acquis ou pris à bail entre 2015 et 2018.

11. Il est fait grief aux acquisitions et prises à bail d'avoir été effectuées en l'absence de délibération du conseil d'administration de la SEMCODA permettant de « passer outre » le fait que ces opérations ont été réalisées à des prix supérieurs, parfois très nettement, aux estimations établies par les services d'évaluation domaniale de la direction de l'immobilier de l'État. Mais,

au moment des faits, il n'existait aucune disposition faisant obligation de susciter une délibération spécialement motivée du conseil d'administration pour « passer outre » l'existence d'une estimation domaniale inférieure aux prix envisagés. Une telle obligation procédait antérieurement du décret du 14 mars 1986 lequel, abrogé par le décret du 22 novembre 2011 visé ci-dessus, n'était plus en vigueur au moment des faits. Le grief doit donc être écarté.

12. Il résulte de ce qui précède que la responsabilité de MM. X..., Y..., Z... et A... ne saurait donc être engagée au motif poursuivi sur le fondement de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières.

Sur les circonstances

13. Les actes d'acquisition de biens immobiliers présentés au point 6 avaient été préparés par un notaire et revus par les services de la SEMCODA. En outre, au moment des faits, la société n'avait plus de directeur. Au surplus, le montant estimé par les services d'évaluation domaniale plusieurs mois après la signature des actes s'est avéré proche de celui retenu pour les acquisitions. L'ensemble de ces faits constitue des circonstances atténuantes de responsabilité pour M. X....

Sur l'amende

14. Il sera fait une juste appréciation des irrégularités commises et des circonstances de l'espèce en dispensant de peine M. X....

Sur la publication de l'arrêt

15. 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. Romain X... est dispensé de peine.

Article 2 : M. Jean Y... est relaxé des fins de la poursuite.

Article 3 : M. Patrick Z... est relaxé des fins de la poursuite.

Article 4 : M. Gérard A... est relaxé des fins de la poursuite.

Article 5 : 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 au conseil départemental de l'Ain.

Délibéré par la Cour de discipline budgétaire et financière, seconde section, le 12 mars deux-mille-vingt-et-un par M. Gaeremynck, président de la section des finances du Conseil d'État, président ; MM. Boulouis et Yeznikian, conseillers d'État ; M. Geoffroy, Mme Coudurier et M. Miller, conseillers maîtres à la Cour des comptes.

Notifié le 26 mars 2021.

En conséquence, la République française 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 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,

Jean GAEREMYNCK

Isabelle REYT