

Cour de discipline budgétaire et financière

Première section

Arrêt du 5 juillet 2022 « Société publique locale de Mayotte (SPL 976) »

N° 259-816

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 général des collectivités territoriales ;

Vu le code de commerce ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration, notamment son article L. 221-14 ;

Vu la communication en date du 31 mai 2017, enregistrée le 6 juin 2017 au parquet général, par laquelle le procureur financier près la chambre régionale des comptes de Mayotte 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 publique locale de Mayotte (SPL 976) ;

Vu le réquisitoire du 17 janvier 2018 par lequel le procureur général 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 SPL 976 ;

Vu la décision du 29 janvier 2018 par laquelle le président de la Cour de discipline budgétaire et financière a désigné Mme Cécile Viseur-Ferré, première conseillère de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, en qualité de rapporteure de l'affaire ;

Vu la décision du 16 septembre 2019 par laquelle le président de la Cour de discipline budgétaire et financière a désigné M. Antoine Boura, président de section de chambre régionale des comptes, en qualité de rapporteur de l'affaire ;

Vu les lettres recommandées du procureur général du 6 mars 2018, ensemble les avis de réception de ces lettres, par lesquelles ont été respectivement mis en cause, au regard des faits de l'espèce :

- M. X..., directeur général de la SPL 976 du 1^{er} janvier 2013 au 9 septembre 2015 ;
- M. Y..., président de la SPL 976 du 24 novembre 2012 à mars 2015 ;

Vu la lettre du 22 novembre 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. Boura ;

Vu la décision du 5 avril 2022 de la procureure générale renvoyant M. X... et M. 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 M. Y..., le 7 avril 2022, les avisant qu'ils pouvaient produire un mémoire en défense et les citant à comparaître le 17 juin 2022 devant la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu le mémoire en défense produit le 7 juin 2022 par Maître Jorion dans l'intérêt de M. Y... ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Après avoir constaté que M. X..., régulièrement convoqué à l'audience et qui n'avait pas formulé de demande à ne pas comparaître, n'était ni présent, ni représenté ;

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

Entendu la procureure générale en ses réquisitions ;

Entendu, Maître Jorion pour M. Y..., M. Y... ayant été invité à présenter ses 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. La SPL 976 est une société publique locale dont le capital est détenu à 79,15 % par le département de Mayotte, et pour le reste, à parts égales, par cinq communes mahoraises. 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 susceptibles d'avoir été 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 [...] », catégories auxquelles appartenaient M. X..., directeur général de la SPL 976 et M. Y..., président de la SPL 976, laquelle est soumise au contrôle de la chambre régionale des comptes de Mayotte.

2. Le II de l'article L. 312-1 du code des juridictions financières dispose que : « *Toutefois, ne sont pas justiciables de la Cour à raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions : [...] i) Le président du conseil départemental de Mayotte [...]* » 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. »

3. À cet égard, l'article 15 des statuts de la SPL 976 prévoit, conformément à l'article L. 3121-23 du code général des collectivités territoriales que : « [...] Les représentants des collectivités territoriales ou groupements de collectivités territoriales au conseil d'administration sont désignés par l'assemblée délibérante de ces collectivités, parmi leurs membres [...] ». L'article 19 des mêmes statuts précise, conformément à l'article L. 225-47 du code de commerce, que la présidence du conseil d'administration doit être soit une collectivité territoriale, soit un groupement de collectivités territoriales agissant par l'intermédiaire de son

représentant. Il résulte de ces dispositions que le président du conseil d'administration de la SPL 976 doit être désigné parmi les personnes physiques représentant les différentes personnes morales collectivités territoriales, membres du conseil d'administration et qu'il peut donc être un élu de n'importe laquelle des collectivités membres.

4. Il résulte de ce qui précède que ce n'est pas en sa qualité de président du conseil général, puis du conseil départemental de Mayotte que M. Y... a exercé les fonctions de président de la SPL 976, et que, dès lors, ces fonctions ne peuvent être regardées comme l'accessoire obligé de sa fonction principale.

5. Il résulte des points précédents que M. Y..., président de la SPL 976 et M. X..., directeur général de la société sont justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Sur la prescription

6. 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 du procureur financier de la chambre régionale des comptes de Mayotte susvisée, soit les faits commis depuis le 6 juin 2012.

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

7. 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.* »

8. Aux termes de l'article L. 313-6 du même code : « *Toute personne visée à l'article L. 312-1 qui, dans l'exercice de ses fonctions ou attributions, aura, en méconnaissance de ses obligations, procuré à autrui un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, entraînant un préjudice pour le Trésor, la collectivité ou l'organisme intéressé, ou aura tenté de procurer un tel avantage sera passible d'une amende dont le minimum ne pourra être inférieur à 300 € et dont le maximum pourra atteindre le double du montant du traitement ou salaire brut annuel qui lui était alloué à la date de l'infraction.* »

En ce qui concerne la passation d'un marché public avec un architecte

9. Par jugement correctionnel du tribunal judiciaire de Mamoudzou du 8 juillet 2020, M. X... a été notamment déclaré coupable de délit de favoritisme pour avoir signé une lettre de mission avec un architecte urbaniste, M. Z..., pour un montant de 20 000 €, et a été condamné à une peine de prison avec sursis.

10. Dans sa décision de renvoi, le ministère public exclut explicitement du champ les faits poursuivis dans la procédure pénale qui ont conduit à la condamnation de M. X....

11. Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que la Cour n'est pas saisie des conditions dans lesquelles la convention en cause a été passée avec l'architecte. Il n'y a donc pas lieu en l'espèce de statuer sur l'application de la règle « *non bis in idem* ».

En ce qui concerne l'exécution de divers marchés

12. Il résulte de l'instruction que la SPL 976 a passé, entre octobre 2013 et janvier 2014, quatre marchés ayant donné lieu à des paiements.

13. Un premier marché d'un montant de 20 000 € HT a été passé avec la société A... et avait pour objet de procurer à la SPL une assistance juridique globale, une aide à l'élaboration d'un schéma stratégique de développement, une assistance à montage de programmes et une assistance de procédure. Deux factures du 31 décembre 2013 et du 27 novembre 2013 d'un montant respectif de 7 100 € HT et de 2 400 € HT, faisant état d'analyses des échanges avec la préfecture sur les statuts et d'un courrier de l'ordre des architectes, ont été payées, mais sans que l'instruction ne fasse apparaître de pièces matérialisant ces échanges et ces analyses.

14. Le second marché d'un montant prévisionnel de 22 000 € a été conclu avec la société B... et avait pour objet de procurer à la SPL une assistance administrative, une assistance en négociation financière et une veille juridique. Deux factures du 30 juin 2014 et du 31 octobre 2014 d'un montant respectif de 11 000 € et de 7 333,33 € ont été payées mais sans que l'instruction n'ait permis d'établir la réalité des prestations alléguées.

15. Le troisième marché a été présenté au point 9 ci-dessus. Il a donné lieu à un paiement par virement de 18 000 €. Il résulte de l'instruction que les services pour lesquels M. Z... a été rémunéré n'ont pas pu être identifiés, l'ordre de virement ne comportant pas de précision et aucune pièce n'ayant pu être produite.

16. Enfin, le dernier marché d'un montant de 45 000 € a été passé avec la société C..., portant sur une assistance juridique, le suivi administratif, l'accompagnement et la facilitation auprès des collectivités membres, la conciliation entre services des collectivités, la production de documents divers, les négociations commerciales et les conseils en stratégie politique auprès des élus. Ce marché a donné lieu à un paiement de 41 250 € sur la base d'une facture récapitulative du 3 novembre 2014. Il résulte de l'instruction que si les factures reproduisent les missions mentionnées au contrat, elles ne comportent aucune indication de réalisation de ces missions.

17. Il n'est pas contesté que les paiements réalisés au bénéfice de la société A..., de la société B..., de M. Z... et de la société C... ne peuvent s'appuyer sur aucun élément concret et tangible permettant d'établir la réalité du service fait.

18. Le fait d'avoir payé des factures alors que l'instruction n'a pas permis d'établir la réalité du service fait est constitutif de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du code des juridictions financières. Ces faits sont également constitutifs d'un avantage injustifié au sens de l'article L. 313-6 du code des juridictions financières, procuré aux quatre entreprises et entraînant un préjudice financier pour la SPL 976.

19. Ces faits sont imputables à M. X..., directeur général de la SPL 976, qui a conclu les contrats précités et qui ne s'est pas assuré de la réalisation des prestations avant de mettre les factures en paiement.

En ce qui concerne la rémunération du directeur général

20. L'article L. 225-51-1 du code de commerce dispose que la direction générale d'une société anonyme « *est assumée, sous sa responsabilité, soit par le président du conseil d'administration, soit par une autre personne physique nommée par le conseil d'administration et portant le titre de directeur général [...]* ».

21. L'article L. 225-38 du code de commerce dispose que « *Toute convention intervenant directement ou par personne interposée entre la société et son directeur général [...] doit être soumise à l'autorisation préalable du conseil d'administration [...]. L'autorisation préalable du conseil d'administration est motivée en justifiant de l'intérêt de la convention pour la société, notamment en précisant les conditions financières qui y sont attachées.* » Ces dispositions sont reprises à l'article 25 des statuts de la SPL qui soumet les conventions passées entre la société et un administrateur ou le directeur général « *aux formalités d'autorisation et de contrôle prescrites par la loi* ».

22. Il résulte de l'instruction que lors de sa séance du 24 novembre 2012, le conseil d'administration de la SPL a accordé à M. X... une « somme forfaitaire et globale » de 30 408 € au titre de la mise en place effective de la SPL au cours de la période du 24 juin au 31 décembre 2012. Dans cette même séance, le conseil d'administration a nommé M. X... en qualité de directeur général de la société à compter du 1^{er} janvier 2013. À la même date, un contrat de travail prenant effet le 1^{er} décembre 2012 a été conclu par le président de la société avec M. X.... Au titre des mois de novembre et décembre 2012, l'intéressé a perçu une rémunération brute mensuelle de 8 602,15 € au titre de son statut de salarié.

23. Le conseil d'administration n'ayant prévu la nomination de M. X... en qualité de directeur général de la SPL qu'à compter du 1^{er} janvier 2013, la conclusion d'un contrat de travail avec une prise d'effet antérieure à cette date et sa conséquence en termes de rémunération étaient irrégulières.

24. Ces faits sont constitutifs de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du code des juridictions financières. De plus, le versement indu d'une rémunération en novembre et décembre 2012 est également constitutif d'un avantage injustifié au sens de l'article L. 313-6 du code des juridictions financières, procuré à M. X... et entraînant un préjudice financier pour la SPL 976.

25. Ces faits sont imputables à M. Y... qui, suite au conseil d'administration du 24 novembre 2012 qu'il présidait et qui a nommé M. X... comme directeur général à compter du 1^{er} janvier 2013, a signé le même jour le contrat de travail de l'intéressé à compter du 1^{er} décembre 2012.

En ce qui concerne les fautes graves commises dans la gestion de la SPL 976

26. Il résulte de l'instruction que les travaux réalisés par la SPL sont restés très limités sur la période et que si des projets ont été envisagés, aucun n'a dépassé le stade des études préalables. L'absence de compétences internes au sein de la nouvelle société, en raison d'un recrutement inadapté en termes de qualifications et d'expériences, a rendu la SPL incapable d'accomplir en propre ses missions, la conduisant à contracter avec des prestataires proposant des services dans les différents domaines correspondant aux missions de la société et sans que le recours à ces prestataires ne trouve d'évidentes concrétisations. Entre 2013 et 2016, compte tenu de l'absence totale de réalisation de chiffres d'affaires, la SPL a ainsi consommé l'intégralité des subventions versées par le département, soit 1,5 million d'euros.

27. L'ensemble des faits rapportés au point précédent, qui témoignent de graves insuffisances dans l'organisation de la SPL, de dysfonctionnements importants dans l'exécution de ses missions et dans le contrôle exercé sur elle, ont ainsi porté gravement atteinte aux principes généraux de bonne gestion et d'organisation permettant de s'assurer de la préservation des intérêts patrimoniaux de la SPL 976, et ont également porté atteinte de façon notable aux intérêts des collectivités territoriales, en particulier du département de Mayotte, qui a entièrement financé la SPL à travers des subventions, la société étant totalement dépourvue de ressources propres. Ils constituent à ce titre une faute de gestion constitutive de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 du code des juridictions financières. En revanche, les éléments constitutifs de l'infraction prévue à l'article L. 313-6 du code des juridictions financières ne sont pas en l'espèce suffisamment caractérisés.

28. Ces faits sont imputables à M. X..., directeur général de la SPL 976, et à ce titre responsable du fonctionnement et de la bonne gestion de la société. Ils sont par ailleurs imputables à M. Y..., président du conseil d'administration de la société, qui, aux termes de l'article L. 225-51 du code de commerce, « *organise et dirige les travaux de celui-ci, dont il rend compte à l'assemblée générale* » et qui « *veille au bon fonctionnement des organes de la société et s'assure en particulier que les administrateurs sont en mesure de remplir leur mission* » alors que le conseil d'administration, en application de l'article L. 225-35 du code de commerce « *détermine les orientations de l'activité de la société et veille à leur mise en œuvre. Sous réserve des pouvoirs expressément attribués aux assemblées d'actionnaires et dans la limite de l'objet social, il se saisit de toute question intéressant la bonne marche de la société et règle par ses délibérations les affaires qui la concernent. [...] Le conseil d'administration procède aux contrôles et vérifications qu'il juge opportuns* ».

Sur l'amende

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

Sur la publication de l'arrêt

30. 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 l'article L. 221-14 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. X... est condamné à une amende de 5 000 € (cinq mille euros).

Article 2 : M. Y... est condamné à une amende de 5 000 € (cinq mille 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.

Délibéré par la Cour de discipline budgétaire et financière, première section, le 17 juin deux-mille-vingt-deux par M. Moscovici, Premier président de la Cour des comptes, président ; MM. Dacosta et Seban, Mme Escaut, conseillers d'État ; M. Geoffroy et Mme Casas, conseillers maîtres à la Cour des comptes.

Notifié le 5 juillet 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