

Cour de discipline budgétaire et financière

Première section

Arrêt du 3 mai 2021 « Association «OPCALIA» »

N° 250-845

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 communication en date du 22 mai 2019, enregistrée le même jour au parquet général, par laquelle le président de la cinquième chambre de la Cour des comptes 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 l'association « OPCALIA », conformément aux dispositions de l'article L. 314-1 du code des juridictions financières ;

Vu le réquisitoire du 13 septembre 2019 par lequel la procureure générale 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 19 septembre 2019 par laquelle le président de la Cour de discipline budgétaire et financière a désigné M. Olivier Lemaire, alors premier conseiller de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, en qualité de rapporteur de l'affaire ;

Vu les lettres recommandées de la procureure générale du 28 novembre 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. Philippe X..., directeur général de l'association « OPCALIA » du 1^{er} septembre 2014 au 9 octobre 2015 ;
- Mme Claire Y..., directrice générale adjointe de l'association « OPCALIA » de septembre 2014 à juillet 2017 et directrice générale par intérim d'octobre 2015 à mars 2016 ;

- M. Patrice Z..., président de l'association « OPCALIA » de juin 2010 à octobre 2012 et de juin 2014 à juin 2016 ;

Vu la lettre du 21 octobre 2020 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. Lemaire, en application de l'article L. 314-6 du code des juridictions financières ;

Vu la décision du 10 février 2021 de la procureure générale renvoyant M. X..., Mme Y... et M. Z... 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 M. X..., Mme Y... et M. Z..., le 11 février 2021, 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 16 avril 2021 devant la Cour de discipline budgétaire et financière, ensemble les avis de réception de ces lettres ;

Vu le mémoire en défense produit le 12 avril 2021 par Maître Domange dans l'intérêt de M. X..., ensemble les pièces à l'appui ;

Vu le mémoire en défense produit le 12 avril 2021 par Maître Doubriez dans l'intérêt de Mme Y... ;

Vu le mémoire en défense produit le 12 avril 2021 par Maître Samion dans l'intérêt de M. Z..., ensemble les pièces à l'appui ;

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, Maître Domange pour M. X..., Maître Doubriez pour Mme Y... et Maître Samion pour M. Z..., M. X..., Mme Y... et M. Z... 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 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 susceptibles d'avoir été commises dans l'exercice de leurs fonctions par « *Tout représentant, administrateur ou agent des autres organismes qui sont soumis [...] au contrôle de la Cour des comptes [...]* ». L'association « OPCALIA », bénéficiant de versements libératoires d'une obligation légale de faire (participation des entreprises à la formation professionnelle), relève de la compétence de contrôle de la Cour des comptes en application notamment des articles L. 111-6 et L. 133-4 du code des juridictions financières. Il en résulte que ses dirigeants sont justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière.

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 la date à laquelle a été déférée au parquet général la communication susvisée du président de la cinquième chambre de la Cour des comptes, soit les faits commis depuis le 22 mai 2014.

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

En ce qui concerne la rupture conventionnelle du contrat de travail du directeur général

3. Le 27 janvier 2015, les partenaires sociaux ont signé un accord portant application pour OPCALIA de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. Aux termes de cet « accord constitutif », il est rappelé qu'OPCALIA est une association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association. Le même jour, l'association s'est dotée de nouveaux statuts.

4. L'article 5-1 de ces statuts stipule notamment que le conseil d'administration « [...] est investi des pouvoirs les plus étendus pour faire ou autoriser tous actes conformes à l'objet de l'accord constitutif du 27 janvier 2015, et aux présents statuts [...] ». Le même article précise que cette instance « [...] peut déléguer à titre exceptionnel une partie de ses pouvoirs au bureau ou conjointement au président et au vice-président ». Il précise également les attributions du président qui « représente l'organisme en justice et dans les actes de la vie civile, signe tous les actes et délibérations [...] » et qui assure « la régularité du fonctionnement d'OPCALIA, conformément aux statuts et aux pouvoirs [...] délégués par le Conseil d'administration paritaire ». L'article 5-4 mentionne que le conseil d'administration assure notamment la mission de « déterminer le champ de la délégation des pouvoirs d'administration et de gestion courante consentie au président et au vice-président, ainsi que le champ de la subdélégation éventuelle de ces pouvoirs au directeur général » et de nommer le directeur général d'OPCALIA.

5. Par une lettre du 24 août 2015, M. X..., salarié sous contrat de travail à durée indéterminée recruté par l'association le 1^{er} février 2003, a informé le président de l'association « OPCALIA » de son souhait de quitter ses fonctions de directeur général de l'association dans le cadre d'une rupture conventionnelle prévue aux articles L. 1237-11 et suivants du code du travail. Le 2 septembre 2015, le président et le directeur général de l'association ont signé un formulaire de rupture conventionnelle du contrat de travail fixant au 31 octobre 2015 la date de cette rupture et octroyant une indemnité spécifique de rupture conventionnelle d'un montant brut de 370 000 €.

6. Il ressort de l'instruction qu'à la date de la signature du formulaire de rupture conventionnelle du contrat de travail, le président d'OPCALIA ne bénéficiait d'aucune délégation de pouvoirs octroyée par le conseil d'administration.

7. Il résulte des dispositions statutaires précitées au point 4 que les pouvoirs du président d'OPCALIA, hors les cas limitativement énumérés de représentation de l'association et de signatures d'actes et de délibérations, s'exerçaient dans la limite des délégations consenties par le conseil d'administration. Dans le silence des statuts quant à l'organe compétent pour décider des actes de disposition affectant le patrimoine de l'association et en l'absence de délégations du conseil d'administration relatives à la gestion par le président de tels actes, ceux-ci demeuraient de la compétence du conseil, sans qu'ils puissent être rattachés au pouvoir général dévolu au président de représenter OPCALIA dans tous les actes de la vie civile, comme le soutient la défense de M. Z....

8. En conséquence, le fait d'avoir signé un formulaire de rupture conventionnelle du contrat de travail engageant les fonds de l'association au-delà des sommes dues en cas de licenciement du directeur général, en l'absence de délégation de pouvoirs donnée par le conseil d'administration et sans avoir été expressément autorisé par cette instance à signer ce formulaire, est constitutif des infractions prévues aux articles L. 313-3 et L. 313-4 du code des juridictions financières. En revanche, le caractère injustifié de l'avantage octroyé au directeur général n'a, dans les circonstances de l'espèce, pas été suffisamment établi par l'accusation pour que les éléments constitutifs de l'infraction prévue à l'article L 313-6 du code des juridictions financières puissent être considérés comme réunis.

9. Ces manquements sont imputables à M. Z..., président de l'association, qui a signé le formulaire de rupture conventionnelle.

En ce qui concerne la signature de protocoles d'accord transactionnel avec trois salariés licenciés

10. Par procuration générale du 9 septembre 2014, le président et le vice-président d'OPCALIA ont donné pouvoir au directeur général « *pour effectuer [...] tout acte d'administration d'OPCALIA, incluant les tâches incombant au chef d'entreprise et notamment l'embauche et la gestion des contrats et conditions de travail des collaborateurs, [...] ainsi que la représentation de l'association vis-à-vis des tiers, la contractualisation des obligations d'OPCALIA et la défense de ses intérêts* ».

11. Par procuration générale du 12 octobre 2015, le président et la vice-présidente d'OPCALIA ont donné pouvoir à la directrice générale par intérim « *pour effectuer [...] tout acte d'administration d'OPCALIA, incluant les tâches incombant au chef d'entreprise et notamment l'embauche et la gestion des contrats et conditions de travail des collaborateurs, [...] ainsi que la représentation de l'association vis-à-vis des tiers, la contractualisation des obligations d'OPCALIA et la défense de ses intérêts* ».

12. Le directeur des affaires financières de l'association a été licencié pour faute grave. Par un protocole d'accord transactionnel signé le 26 mars 2015 entre l'intéressé et le directeur général d'OPCALIA, il a été convenu que l'association lui verserait la somme brute de 214 290,51 €.

13. La conseillère en formation professionnelle de l'association a été licenciée pour faute grave. Par un protocole d'accord transactionnel signé le 22 juin 2015 entre l'intéressée et le directeur général d'OPCALIA, il a été convenu que l'association lui verserait la somme nette de 80 000 €.

14. Le directeur adjoint d'OPCALIA Languedoc-Roussillon a été licencié pour faute grave. Par un protocole d'accord transactionnel signé le 15 décembre 2015 entre l'intéressé et la directrice générale adjointe d'OPCALIA, exerçant alors les fonctions de directrice générale par intérim, il a été convenu que l'association lui verserait la somme brute de 94 000 €.

15. Il résulte du point 7 ci-dessus que les actes de disposition affectant le patrimoine de l'association demeuraient de la compétence du conseil d'administration d'OPCALIA et non de celle du président de l'association. Dans ces conditions, ne disposant pas d'une délégation de son conseil, le président n'avait pas compétence pour subdéléguer ce pouvoir au directeur général. Si le directeur général et la directrice générale par intérim bénéficiaient effectivement d'une procuration générale consentie par le président et le vice-président de l'association, cette procuration qui, en tout état de cause, ne visait pas explicitement la signature de protocoles

d'accord transactionnel, ne résultait pas d'une subdélégation de pouvoirs prévue par le conseil d'administration dans un champ qu'il aurait préalablement déterminé.

16. En conséquence, le fait d'avoir signé des protocoles transactionnels engageant les fonds de l'association au-delà des sommes dues en cas de licenciement en méconnaissance des dispositions statutaires de l'association, et sans y avoir été spécifiquement autorisé par le conseil d'administration, est constitutif des infractions prévues aux articles L. 313-3 et L. 313-4 du code des juridictions financières.

17. Ces manquements sont imputables à M. X..., directeur général de l'association, et à Mme Y..., directrice générale adjointe exerçant les fonctions de directrice générale par intérim, qui ont signé les protocoles transactionnels. Ils sont également imputables à M. Z..., qui, en sa qualité de président de l'association, a manqué à son devoir de contrôle et de surveillance, notamment des modalités d'exercice des pouvoirs que le conseil d'administration n'avait ni délégués ni subdélégués.

Sur les circonstances

18. Le président d'OPCALIA exerçait ses fonctions à titre bénévole. De plus, l'année 2015 avait été marquée par les conséquences très importantes pour OPCALIA de la réforme de la formation professionnelle décidée par la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale qui remettait profondément en cause le modèle économique de l'association, en diminuant drastiquement ses ressources collectées. OPCALIA a ainsi été contrainte d'élaborer un plan d'économie important comprenant un plan de sauvegarde de l'emploi qui prévoyait la suppression de 147 postes. Ces faits sont susceptibles de constituer des circonstances atténuantes de responsabilité pour M. Z....

19. M. X... et Mme Y... pouvaient considérer que les procurations dont ils bénéficiaient avaient été validées par les services juridiques de l'association et ne différaient pas de celles qui avaient été consenties à leurs prédécesseurs. Ils pouvaient donc raisonnablement penser qu'ils agissaient dans le cadre de procurations régulières et que le président et le vice-président de l'association étaient habilités à leur subdéléguer leurs pouvoirs. Ces faits sont susceptibles de constituer des circonstances atténuantes de responsabilité pour les intéressés.

Sur l'amende

20. Il sera fait une juste appréciation des irrégularités commises et des circonstances de l'espèce en infligeant à M. Z..., une amende de mille euros et en dispensant de peine M. X... et Mme Y....

Sur la publication de l'arrêt

21. 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. Philippe X... est dispensé de peine.

Article 2 : Mme Claire Y... est dispensée de peine.

Article 3 : M. Patrice Z... est condamné à une amende de 1 000 € (mille euros).

Article 4 : 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 ministre du Travail, de l'emploi et de l'insertion.

Délibéré par la Cour de discipline budgétaire et financière, première section, le 16 avril deux-mille-vingt-et-un par M. Moscovici, Premier président de la Cour des comptes, président ; M. Yeznikian, Mme Bergeal et M. El Nouchi, conseillers d'État ; M. Bertucci, conseiller maître à la Cour des comptes.

Notifié le 3 mai 2021.

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