

Cour de discipline budgétaire et financière

Seconde section

Arrêt du 25 novembre 2010, « Société immobilière d'économie mixte de la ville de Paris - SIEMP »

N° 171-603

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS,

LA COUR DE DISCIPLINE BUDGETAIRE ET FINANCIERE,
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 en date du 27 juillet 2006, enregistrée au Parquet le 31 juillet, par laquelle le commissaire du gouvernement près la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France informe le Procureur Général près la Cour des comptes, ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière, que cette juridiction a décidé, dans sa séance du 30 mai 2006, de déférer à la Cour de discipline budgétaire et financière des faits laissant supposer l'existence d'irrégularités affectant la gestion de la société immobilière d'économie mixte de la Ville de Paris (SIEMP), ensemble les pièces à l'appui ;

Vu le réquisitoire du 13 juillet 2007 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 27 juillet 2007 par laquelle le président de la Cour de discipline budgétaire et financière a désigné comme rapporteur M. Michel Carles, premier conseiller de chambre régionale des comptes ;

Vu les lettres recommandées du 26 juin 2008 par lesquelles ont été respectivement mis en cause Mme Catherine X, directrice de la gérance de mars 2002 à mars 2003, M. Jacques-Frédéric Y, salarié de la SIEMP depuis 1972, directeur général adjoint, responsable des marchés au moment des faits, M. Jean-François Z, président directeur général du 23 mai 2001 au 26 juin 2002, M. Jean-Yves A, président directeur général du 26 juin 2002 au 23 mai 2003 puis président du 23 mai 2003 au 5 juin 2003 ;

Vu la décision du 21 juillet 2009 par laquelle le président de la Cour de discipline budgétaire et financière a désigné comme rapporteur M. Guy Duguépéroux, président de section de chambre régionale des comptes, en remplacement de M. Michel Carles, appelé à d'autres fonctions ;

Vu la lettre recommandée du 2 novembre 2009 par laquelle a été mis en cause M. Yves B, directeur général délégué, puis directeur général de la société entre 2001 et 2003 ;

Vu la lettre du président de la Cour de discipline budgétaire et financière du 22 février 2010 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 5 mars 2010 informant le président de la Cour de discipline budgétaire et financière de sa décision, après communication du dossier de l'affaire, de poursuivre la procédure en application de l'article L. 314-4 du code des juridictions financières ;

Vu les lettres recommandées du 12 mars 2010 du président de la Cour de discipline budgétaire et financière transmettant le dossier au ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat et au ministre de l'intérieur, de l'outre mer et des collectivités territoriales pour avis, en application de l'article L. 314-5 du même code, ensemble les avis de réception de ces lettres ;

Vu la lettre du 19 avril 2010 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 l'avis du ministre de l'intérieur, de l'outre mer et collectivités territoriales du 24 avril 2010, reçu et enregistré au greffe de la Cour le 10 mai 2010 et transmis au Procureur général le même jour ;

Vu la décision du Procureur général en date du 26 juillet 2010 renvoyant Mme X, MM. B, Y, Z et A devant la Cour de discipline budgétaire et financière, conformément à l'article L. 314-6 du code des juridictions financières ;

Vu les lettres recommandées adressées les 27 juillet 2010 et 3 septembre 2010 par la greffière de la Cour de discipline budgétaire et financière à Mme X, MM. B, Y, Z et A les avisant qu'ils pouvaient prendre connaissance du dossier de l'affaire et 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 5 novembre 2010 devant la Cour de discipline budgétaire et financière, ensemble les avis de réception de ces lettres ;

Vu les mémoires en défense produits par Me Capiaux pour M. B le 27 septembre 2010, par Me Kohn pour M. Z le 6 octobre 2010, par Me Schiele pour M. Y et Me Blanchetier pour Mme X le 14 octobre 2010 et par Me Seban pour M. A le 15 octobre 2010 ;

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

Entendu le rapporteur, M. Duguépéroux, 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, Mme X, MM. B, Y, Z et A en application de l'article L. 314-12 du code des juridictions financières ;

Vu les pièces n°124, 124-1 et 124-2 versées au dossier au cours de l'audience par Maître Kohn pour M. Z ;

Entendu le Procureur général en ses conclusions et en ses réquisitions ;

Entendu en leurs plaidoiries Me Blanchetier pour Mme X, Me Capiaux pour M. B, Me Schiele pour M. Y, Me Kohn pour M. Z et Me Seban pour M. A et Mme X, MM. B, Y, Z et A ayant été invités à présenter leurs explications et observations, ceux-ci et leurs conseils ayant eu la parole en dernier ;

Sur la compétence de la Cour

Considérant que le capital de la société immobilière d'économie mixte de la ville de Paris (SIEMP) est majoritairement détenu par la ville de Paris ; que la SIEMP est par conséquent soumise au contrôle de la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France en application de l'article L. 211-4 du code des juridictions financières qui dispose que « *la chambre régionale des comptes peut assurer la vérification des comptes des établissements, sociétés, groupements et organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les collectivités territoriales, leurs établissements publics ou les établissements publics nationaux dont le contrôle leur a été délégué en application de l'article L. 111-9 apportent un concours financier supérieur à 1 500 euros ou dans lesquelles ils détiennent, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants, ou exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion* » ;

Considérant que, en application de l'article L. 312-1 du code des juridictions financières, « *est justiciable de la Cour ... 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* » ;

Considérant qu'en application du paragraphe II de l'article L. 312-1 du code des juridictions financières les élus locaux ne sont pas justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière « *à raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions* » ; que, toutefois, lorsque ceux-ci agissent hors de leurs fonctions électives et dans des fonctions

qui ne sont pas, en vertu de dispositions légales ou réglementaires, « *l'accessoire obligé de leur fonction principale* », ils sont justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Considérant que les cinq personnes renvoyées devant la Cour étaient, au moment des faits, administrateurs ou agents de la SIEMP ; que M. Z, administrateur de la SIEMP, en a été élu président directeur général par les membres du conseil d'administration, le 23 mai 2001, fonction qu'il a exercée jusqu'à sa révocation par ledit conseil d'administration, le 26 juin 2002 ; que M. A, administrateur de la SIEMP à compter du 23 mai 2001, en est devenu le président directeur général le 26 juin 2002 ; qu'il a cessé ses fonctions de président directeur général le 5 juin 2003, conservant toutefois, jusqu'au 23 juin 2003, la fonction de président du conseil d'administration de la SIEMP ; que M. B a été nommé directeur général de la SIEMP par une délibération du conseil d'administration du 26 juin 2001 ; qu'il a cessé ses fonctions au sein de la SIEMP en octobre 2003 ; que M. Y était, au moment des faits, directeur général adjoint, responsable des marchés ; que Mme X a été recrutée comme directrice de la gérance par une lettre d'embauche valant contrat de travail en date du 21 janvier 2002 et comportant le paraphe de Mme X avec la date du 8 mars 2002 ; qu'elle a fait l'objet d'un arrêt de travail à compter du 29 décembre 2002 jusqu'à son licenciement le 18 mars 2003 ; que, s'agissant de MM. Z et A, les fonctions qu'ils exerçaient à la SIEMP n'étaient pas l'accessoire obligé de leur fonction principale d'adjoint au maire ou de conseiller de la ville de Paris au sens du dernier alinéa de l'article L. 312-1 du code des juridictions financières ;

Considérant que ces personnes sont, en conséquence, justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière au titre de l'article L. 312-1-I-c du code précité ;

Sur la prescription

Considérant que le déféré de la chambre régionale des comptes d'Ile de France a été enregistré au ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière le 31 juillet 2006 ; qu'ainsi en application de l'article L. 314-2 du code des juridictions financières, la Cour est valablement saisie de tous faits postérieurs au 31 juillet 2001 ;

Sur les faits

Considérant que la SIEMP est une société anonyme exerçant, sous le contrôle de son actionnaire majoritaire, la ville de Paris, une activité de construction et de gestion de logements sociaux ; qu'elle est en raison de son statut de société anonyme soumise au régime juridique des sociétés commerciales fixé par le code de commerce ; qu'elle est également, en raison de la composition de son capital social, soumise aux dispositions du titre II du Livre V de la première partie du code général des collectivités territoriales relatif aux sociétés d'économie mixte locales ; qu'elle est enfin, en raison de son objet, soumise aux règles du code de la construction et de l'habitation ;

Considérant que la SIEMP a reçu de la ville de Paris, dans le cadre d'une convention publique d'aménagement (CPA) signée le 30 mai 2002, la gestion de 402 immeubles, dont 250 immeubles insalubres, avec la responsabilité d'y effectuer les interventions foncières et les opérations de réhabilitation lourde nécessaires dans une perspective d'éradication de l'insalubrité sur le territoire de la commune de Paris ; que cette convention prévoyait, au

dernier paragraphe de son article 2.1.4, que : « *dès la remise des locaux, la SIEMP assure le gardiennage, la clôture, l'entretien.... Elle prend toutes dispositions pour garantir les locaux contre toute intrusion ou occupation illicite...* » ; que le financement de ces prestations n'était toutefois pas prévu explicitement dans l'état prévisionnel des produits et des charges joint en annexe à la convention ;

Considérant que ces nouvelles missions modifiaient substantiellement la nature et l'ampleur de l'activité exercée par la SIEMP, société jusqu'alors cantonnée à une mission de construction et de gestion de logements ;

Considérant qu'il ressort de la balance fournisseurs de la SIEMP pour l'exercice 2002 que des prestations de gardiennage et de sécurité portant sur les immeubles insalubres qui venaient de lui être confiés en application de la convention précitée ont été facturées par la société Maîtrise, Prévention et Protection contre l'incendie (M2PCI), pour un montant de 1 390 741,33 € et par la société GLOBE pour un montant total de 1 313 644,30 € ; que la date et les circonstances précises dans lesquelles ces prestations ont été commandées demeurent incertaines ; que les écritures comptables et les factures figurant au dossier établissent néanmoins que ces prestations ont été effectuées à compter du 1^{er} juillet 2002 ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que ces prestations ont été commandées et réglées aux sociétés M2PCI et Globe sans que celles-ci aient été formalisées dans un contrat écrit correspondant à la conclusion d'un marché et sans avoir recouru au préalable à une quelconque mesure de publicité ni de mise en concurrence ;

Considérant que l'existence de ces pratiques n'est pas contestée par les différentes parties en cause ;

Sur la qualification juridique des faits

Considérant en premier lieu qu'à l'époque des faits, la SIEMP était un pouvoir adjudicateur au sens de la réglementation européenne et de la loi n° 91-3 du 2 janvier 1991 relative à la transparence et à la régularité des procédures de marchés et soumettant la passation de certains contrats à des règles de publicité et de mise en concurrence ;

Considérant en effet qu'en application de l'article 9 de la loi n° 91-3 du 2 janvier 1991 relative à la transparence et à la régularité des procédures de marchés et soumettant la passation de certains contrats à des règles de publicité et de mise en concurrence, dans sa rédaction applicable au moment des faits, sont des pouvoirs adjudicateurs les organismes de droit privé satisfaisant des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial, dont l'activité est financée majoritairement par l'État ou des collectivités territoriales ou dont l'organe d'administration, de direction ou de surveillance est composé majoritairement de membres désignés par l'État, des collectivités territoriales ou des établissements publics autres que ceux ayant un caractère industriel ou commercial ;

Considérant à cet égard que le conseil d'administration de la SIEMP est majoritairement composé de membres désignés par la ville de Paris ;

Considérant qu'aux termes de l'article 10-1 de la loi n° 91-3, en vigueur jusqu'au 1^{er} septembre 2005, lorsque une personne visée à l'article 9 de ladite loi se propose de conclure, avec un prestataire de services, un contrat ayant pour objet l'exécution de services

entrant dans l'une des catégories de services énumérées par cet article, elle est tenue de se conformer à des mesures de publicité et aux procédures de mise en concurrence définies par un décret en Conseil d'Etat ; que la liste des services énumérés à l'article 10-1 inclut notamment (14°) « les services de nettoyage de bâtiments et les services de gestion de propriété » ;

Considérant en second lieu que la SIEMP est une société d'économie mixte exerçant une activité de construction et de gestion de logements sociaux ; qu'à ce titre, ses achats de prestations de service étaient soumis jusqu'en 2005, en application de l'article L. 481-4 du code de la construction et de l'habitation, aux principes de publicité et de mise en concurrence fixés par les articles R. 433-5 à R. 433-19 du code des marchés publics ; qu'il résulte des dispositions de ces articles que ces prestations devaient faire l'objet de contrats écrits ; que les prestations dont ils faisaient l'objet devaient répondre à la nature et à l'étendue des besoins à satisfaire ; que les spécifications et la consistance technique de ces prestations devaient être déterminées aussi exactement que possible avant tout appel à la concurrence ou négociation ; que ces contrats devaient être conclus avant tout début d'exécution ; qu'ils devaient comporter au moins un acte d'engagement et un cahier des charges et, surtout, qu'ils devaient être précédés d'un appel d'offres ouvert ou restreint ;

Considérant que devaient répondre à ces exigences toutes les commandes de prestations dont le montant était supérieur au seuil visé au 10° du I de l'article 104 du code des marchés publics dans sa version antérieure à 2001 ; que la référence au seuil visé au 10° du I de l'article 104 du code des marchés publics, fixé à 700 000 francs soit 106 714 €, a été maintenue dans le code de la construction et de l'habitation, nonobstant l'abrogation de cette disposition suite à l'entrée en vigueur du code des marchés publics de 2001 ;

Considérant en troisième lieu que les prestations précitées, acquises en l'absence de publicité et de mise en concurrence, visaient à assurer le gardiennage et la protection des immeubles dont la gestion venait d'être confiée à la SIEMP par la ville de Paris dans le cadre d'une convention publique d'aménagement (CPA) signée le 30 mai 2002 ; que cette convention a été conclue sur le fondement de l'article 3-1 du code des marchés publics de 2001 qui écartait l'application des règles dudit code pour la passation des « *contrats conclus par une des personnes publiques mentionnées à l'article 2 avec un cocontractant sur lequel elle exerce un contrôle comparable à celui qu'elle exerce sur ses propres services et qui réalise l'essentiel de ses activités pour elle à condition que, même si ce cocontractant n'est pas une des personnes publiques mentionnées à l'article 2, il applique, pour répondre à ses besoins propres, les règles de passation des marchés prévues par le présent code* » ; qu'en application des dispositions combinées du code des marchés public et de la convention publique d'aménagement, la SIEMP devait appliquer le code des marchés publics pour l'ensemble de ses contrats ;

Considérant en quatrième lieu que la société s'était, dès 1997, dotée de procédures internes récapitulées dans un document intitulé « *procédures comptables* » prévoyant la mise en place d'une commission d'appel d'offres (CAO) compétente pour « *l'ensemble des contrats de travaux, fournitures et services divers conclus par la société dont le montant est supérieur au seuil visé au 10° du I de l'article 104 du code des marchés publics* » ; que le même document précisait que « *relèvent également de sa compétence [de la CAO] tous les contrats d'un montant inférieur à ce seuil mais supérieur à 50 000 F TTC [7 622,45 €]* » et que les contrats de la compétence de cette commission devaient être passés « *après*

consultation pour les montants de marchés compris entre 50 000 F et 150 000 F TTC [22 867,35 €] – après appel d’offres pour les montants supérieurs à 150 000 F TTC » ;

Considérant en outre que les services de la SIEMP disposaient d’un « *guide des achats* » renvoyant, pour l’essentiel de ses dispositions, aux procédures fixées par le code des marchés publics ;

Considérant qu’il résulte des dispositions de l’article L. 313-4 du code des juridictions financières que « *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* » ;

Considérant que les dispositions de l’article L. 481-4 du code de la construction et de l’habitation ainsi que celles de la loi n° 91-3 du 2 janvier 1991, doivent être regardées comme des règles relatives à l’exécution des dépenses au sens de l’article L. 313-4 du code des juridictions financières ; qu’il en est de même des règles du code des marchés publics applicables à la SIEMP à compter de la conclusion de la convention publique d’aménagement et des règles écrites dont elle s’était dotée ;

Considérant que le non respect des règles de publicité, de mise en concurrence et de formalisation des commandes dans un contrat écrit prévues par ces différentes dispositions constitue une violation des règles relatives à l’exécution des dépenses de la SIEMP tombant sous le coup des dispositions de l’article L. 313-4 du code des juridictions financières ;

Sur l’imputation des responsabilités

Considérant que Mme X a assuré jusqu’en décembre 2002 la fonction de directrice de la gérance de la SIEMP ; que la direction de la gérance était à l’origine directe des commandes de prestations de gardiennage et de surveillance passées en méconnaissance des règles rappelées ci-dessus ; que cet état de fait n’est pas contesté par Mme X qui a admis lors de son audition que « *concernant les marchés spécifiques de surveillance pour le patrimoine insalubre, les procédures, pour des raisons d’urgence, n’ont pas toujours été respectées* » ; qu’au cours de cette audition, elle a en outre reconnu ne pas avoir « *particulièrement* » alerté sa hiérarchie sur ce point ;

Considérant en outre qu’il est établi par une note portant sa signature que Mme X avait dès le 29 avril 2002 connaissance de l’ampleur prévisible des transferts d’immeubles envisagés et conscience de la nécessité d’en assurer le gardiennage ; que, dès lors que, pour assurer cette mission, la commission d’appel d’offres n’avait admis le 28 mars 2002 le recours à de simples bons de commande qu’à titre transitoire entre avril et juin 2002, la nécessité de disposer à compter du 1^{er} juillet 2002 de marchés publics pour permettre le gardiennage des immeubles transférés était de ce fait certaine, même si le périmètre précis des besoins à couvrir demeurait à déterminer ; que si les délais de procédure exigés pour la passation d’appels d’offres ne permettaient plus, à la date de la signature de la convention publique d’aménagement, de conclure avant le 1^{er} juillet 2002 un marché à bons de commande, cet état de fait ne dispensait pas Mme X d’entreprendre les démarches nécessaires à la régularisation de cette situation ; que, pourtant, Mme X ne s’est engagée dans cette voie qu’après que la

direction financière ait, fin septembre 2002, découvert et révélé à sa hiérarchie l'existence et l'importance de factures de prestations de gardiennage commandées hors marché ;

Considérant que Mme X a ainsi engagé sa responsabilité personnelle dans les infractions commises ;

Considérant toutefois qu'il y a lieu de reconnaître des circonstances atténuantes à Mme X ; qu'en effet, l'imprévision dont a fait preuve la direction générale de la SIEMP, lors de la négociation de la convention publique d'aménagement, sur la question du gardiennage des immeubles insalubres, d'une part, et l'incertitude, entretenue jusqu'à la signature de cette convention le 30 mai 2002, sur la liste définitive et l'état de salubrité et d'occupation des immeubles transférés, d'autre part, ont créé une situation d'urgence à laquelle Mme X a dû faire face ;

Considérant qu'il est fait grief à MM. B et Y, respectivement directeur général délégué et directeur général adjoint, de n'avoir pas exercé une surveillance rigoureuse sur la direction de la gérance placée sous leur autorité ; qu'il est fait grief à MM. Z et A, présidents directeur généraux successifs de la SIEMP, d'avoir laissé subsister un dispositif de contrôle des procédures d'achats comportant des insuffisances et des lacunes structurelles ayant rendu possible la commission des infractions précitées ;

Considérant toutefois que la SIEMP disposait de procédures d'achats et d'un dispositif de contrôle interne qui a, dans les circonstances de l'espèce, correctement fonctionné, permettant la détection et la révélation dès la fin du mois de septembre 2002 à la hiérarchie de la SIEMP des irrégularités commises par Mme X au cours des semaines précédentes ; que lesdites irrégularités ont de ce fait été circonscrites dans le temps ; qu'elles ont, à compter de cette date, fait l'objet d'une action correctrice qui a abouti en définitive à la passation de marchés réguliers ; qu'ainsi le défaut de surveillance allégué n'est pas constitué ; qu'il y a donc lieu de relaxer MM. B, Y, Z et A ;

Sur l'amende

Considérant qu'il sera fait une juste appréciation des irrégularités commises et des circonstances de l'espèce en infligeant à Mme X une amende de 1 000 € ;

Sur la publication

Considérant qu'il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de publier le présent arrêt au *Journal officiel de la République française* en application de l'article L. 314-20 du code des juridictions financières.

ARRÊTE :

Article 1^{er} : Mme Catherine X, est condamnée à une amende de 1 000 € (mille euros) ;

Article 2 : MM. Yves B, Jacques-Frédéric Y, Jean-François Z et Jean-Yves A sont relaxés des fins de la poursuite ;

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

Délibéré par la Cour de discipline budgétaire et financière, seconde section, le cinq novembre deux mil dix par M. Racine, président de la section des finances du Conseil d'État, président ; MM. Mayaud et Duchadeuil, Mme Froment-Meurice, conseillers maîtres à la Cour des comptes.

Lu en séance publique le vingt-cinq novembre deux mille dix.

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,

Pierre-François RACINE

Maryse LE GALL