

## **Cour de discipline budgétaire et financière**

Seconde section

**Arrêt du 4 juillet 2019** « *Chambre de commerce et d'industrie de La Rochelle* »

N° 235-779  
-----

### **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<sup>er</sup> 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 le code des marchés publics ;

Vu le code de commerce ;

Vu la loi n° 94-665 du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française ;

Vu le règlement intérieur de la chambre de commerce et d'industrie (CCI) de La Rochelle ;

Vu la communication en date du 20 juillet 2015, enregistrée le 21 juillet 2015 au parquet général, par laquelle le procureur financier près la chambre régionale des comptes Aquitaine, Poitou-Charentes 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 CCI de La Rochelle, conformément aux dispositions de l'article L. 314-1 du code des juridictions financières alors en vigueur ;

Vu le réquisitoire du 4 février 2016 par lequel le procureur général a saisi le Premier président de la Cour des comptes, président de la Cour de discipline budgétaire et financière, conformément aux dispositions de l'article L. 314-3 du code des juridictions financières alors en vigueur ;

Vu la décision du 23 mars 2016 par laquelle le président de la Cour de discipline budgétaire et financière a désigné M. Christophe Luprich, président de section de chambre régionale des comptes, en qualité de rapporteur de l'affaire ;

Vu la lettre recommandée du procureur général du 28 septembre 2016, ensemble l'avis de réception de cette lettre, par laquelle, conformément aux dispositions de l'article L. 314-4 du code des juridictions financières alors en vigueur, a été mis en cause, au regard des faits de l'espèce, M. Robert X..., président de la CCI de La Rochelle de juillet 2008 à fin novembre 2016 ;

Vu la décision du 8 février 2017 par laquelle le président de la Cour de discipline budgétaire et financière a désigné M. Éric Thévenon, conseiller maître à la Cour des comptes, en qualité de rapporteur de l'affaire, en remplacement de M. Luprich ;

Vu la lettre du 9 novembre 2017 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. Thévenon, en application de l'article L. 314-6 du code des juridictions financières ;

Vu la décision du 9 janvier 2019 du procureur général renvoyant M. Robert X... devant la Cour de discipline budgétaire et financière, en application de l'article L. 314-6 du code des juridictions financières ;

Vu la lettre recommandée adressée par la greffière de la Cour de discipline budgétaire et financière à M. X..., le 11 mars 2019, l'avisant qu'il pouvait produire un mémoire en défense dans les conditions prévues à l'article L. 314-8 du code des juridictions financières, et le citant à comparaître le 7 juin 2019 devant la Cour de discipline budgétaire et financière, ensemble l'avis de réception de cette lettre ;

Vu le mémoire en défense produit le 23 mai 2019 par Maître Dal Farra dans l'intérêt de M. X... ;

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 conclusions, en application de l'article L. 314-12 du code des juridictions financières ;

Entendu en sa plaidoirie Maître Dal Farra pour M. X..., M. X... ayant été invité à présenter ses explications et observations, la défense ayant eu la parole en dernier ;

Après en avoir délibéré ;

### **Sur la compétence de la Cour**

1. Considérant qu'en application du b) 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 fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics [...]* » ; qu'aux termes de l'article L. 710-1 du code de commerce, les chambres de commerce et d'industrie « *sont des établissements publics placés sous la tutelle de l'État* » ; que l'article L. 712-1 du même code alors en vigueur précise que « *Le président est le représentant légal de l'établissement. Il en est l'ordonnateur et est responsable de sa gestion.* » ; qu'il en résulte que le président d'une chambre de commerce et d'industrie est justiciable de la Cour ;

### **Sur la prescription**

2. Considérant qu'aux termes de l'article L. 314-2 du code des juridictions financières : « *La Cour ne peut être saisie 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.* » ; qu'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 de la chambre régionale des comptes Aquitaine, Poitou-Charentes, soit les faits commis depuis le 21 juillet 2010 ;

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

#### **En ce qui concerne les contrats de prestations de services marketing et leurs avenants**

3. Considérant que la CCI de La Rochelle a signé avec les sociétés Y... et Z..., sociétés de transport à bas coûts desservant son aéroport, des contrats de services aéroportuaires ; que la CCI a également signé avec ces sociétés et la société A..., filiale à 100 % de la société Y..., plusieurs contrats de prestations de services marketing ayant pour objet la promotion de la région de La Rochelle auprès des voyageurs potentiels de différents pays d'Europe qui consultent le site internet de ces compagnies aériennes ;

4. Considérant que le contrat de prestations de services marketing, conclu le 25 février 2010 par la CCI de La Rochelle et la société A... pour une durée de trois ans renouvelable à compter du 31 mars 2010, a été modifié à plusieurs reprises par « lettres d'accompagnement » ayant valeur d'avenants pour apporter des changements à la nature des prestations ou à la durée du contrat ; que si le contrat lui-même et l'avenant n° 1 du 23 juin 2010, signés à une date où la prescription était acquise, ne peuvent plus être examinés par la Cour, tel n'est pas le cas des avenants signés après le 21 juillet 2010, soit les avenants n° 2 et n° 3 du 18 février 2011, l'avenant n° 4 bis du 26 octobre 2012 et l'avenant n° 5 du 27 mars 2013 ; que la circonstance, au demeurant non établie, que l'avenant n° 4 bis, n'a pas été exécuté, est sans effet sur l'appréciation de la régularité de sa passation ;

5. Considérant que la CCI a signé successivement deux contrats de prestations de services marketing avec la société Z..., le premier le 1<sup>er</sup> juin 2012 pour une durée de trois ans prenant effet le 28 mars 2011, le second le 14 mai 2014 pour une durée d'un an renouvelable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 ; que la CCI a, par ailleurs, signé le 30 juillet 2014 un autre contrat de prestations de services marketing, directement avec la société Y..., pour une durée de trois ans prenant effet le 1<sup>er</sup> avril 2014 ;

#### **En ce qui concerne les conditions de passation des contrats**

6. Considérant que les contrats de prestations de services aéroportuaires et les contrats de prestations de services marketing ont été signés à des dates différentes et que leur durée n'est pas identique ; que l'exécution des contrats de prestations de services aéroportuaires est autonome par rapport à celle des contrats de prestations de services marketing ; que l'objet de ces derniers est de faire la promotion de la région de La Rochelle sur le site internet d'une entreprise de transport à bas coûts, sans la limiter à la promotion de la desserte effectuée par cette entreprise ; que la circonstance que les entreprises de transport aient subordonné le maintien de leur desserte à la conclusion de tels contrats de prestations de services marketing ne saurait établir le caractère indissociable de ces contrats ; que les contrats de services

aéroportuaires et de prestations de services marketing doivent être ainsi regardés comme dissociables ; qu'en conséquence, les contrats de prestations de services marketing étaient soumis en eux-mêmes aux dispositions du code des marchés publics alors en vigueur ;

7. Considérant qu'en application de l'article 26 du code des marchés publics alors en vigueur, les marchés publics de services doivent être passés selon une procédure formalisée lorsque le montant estimé du besoin est supérieur à 125 000 € HT ; que ce seuil a été porté à 130 000 € HT par l'effet de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2011-2027 du 29 décembre 2011 modifiant les seuils applicables aux marchés et contrats relevant de la commande publique, applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, puis à 134 000 € HT par l'effet de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2013-1259 du 27 décembre 2013 modifiant les seuils applicables aux marchés publics et autres contrats de la commande publique, applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 ;

8. Considérant que l'annexe 9 du règlement intérieur de la CCI susvisé alors en vigueur prévoit le recours à une publicité adaptée pour les marchés d'un montant compris entre 15 000 et 90 000 € HT ;

9. Considérant que la CCI a signé, le 1<sup>er</sup> juin 2012, un contrat avec la société Z... ayant pour objet la fourniture de prestations de services marketing visant à assurer la promotion de la région de La Rochelle auprès des voyageurs potentiels de Grande Bretagne, et particulièrement d'Ecosse, qui visitent le site internet de cette compagnie aérienne ; que le contrat prévoyait le versement de 28 000 € la première année, 22 000 € la deuxième année et 15 000 € la troisième année ; que ce contrat, dont le montant se situait dans la fourchette rappelée au point 8, a été passé sans publicité préalable ; que la CCI a signé, le 14 mai 2014, un second contrat avec la même société ; que le contrat prévoyait le versement de 25 375 € ; que ce contrat, dont le montant se situait également dans la fourchette rappelée au point 8, a été passé sans publicité préalable ;

10. Considérant que la CCI a signé, le 30 juillet 2014, un contrat avec la société Y... ayant pour objet la fourniture de prestations de services marketing pour faire la promotion de la région de La Rochelle auprès des voyageurs potentiels du Royaume-Uni, d'Irlande, de Belgique et du Portugal qui consultent le site internet de cette compagnie aérienne ; que le montant annuel de la prestation a été fixé à 489 000 € ; que ce contrat dont le montant dépassait le seuil rappelé au point 7, a été passé sans mise en œuvre d'une procédure formalisée ;

11. Considérant que si l'article 35-II-8° du code des marchés publics prévoit que les pouvoirs adjudicateurs sont dispensés des obligations de publicité et de mise en concurrence lorsque les marchés « *ne peuvent être confiés qu'à un opérateur économique déterminé pour des raisons techniques, artistiques ou tenant à la protection de droit d'exclusivité* », il ne ressort pas du dossier que les sociétés Z... et Y... étaient les seules susceptibles de délivrer de telles prestations de services marketing, ni qu'il n'existait pas de concurrence suffisante dans le secteur considéré ou que des considérations techniques imposaient de recourir aux services desdites sociétés ; que la passation de ces marchés aurait donc dû respecter les règles rappelées ci-dessus ;

12. Considérant que les différentes irrégularités relevées aux points 9 à 11, ayant entaché la signature des contrats par la CCI de La Rochelle avec les sociétés Z... et Y..., constituent des infractions aux règles relatives à l'exécution des dépenses au sens de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ;

13. Considérant que la constatation d'une infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses au sens de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ne suffit pas, en tant que telle, à caractériser l'infraction de l'avantage injustifié prévue à l'article L. 313-6 dudit code ; que si la conclusion des contrats avec les sociétés Z... et Y... en l'absence de toute mise en concurrence et de publicité préalable peut être constitutive d'un avantage injustifié octroyé à ces sociétés, l'infraction sanctionnée par l'article L. 313-6 du code des juridictions financières suppose également l'existence d'un préjudice subi par la personne publique ; que l'existence d'un tel préjudice n'est en l'espèce pas établie, de sorte que l'infraction n'est pas constituée ;

**En ce qui concerne le bouleversement par les avenants de l'économie générale du contrat avec la société A...**

14. Considérant que l'article 20 du code des marchés publics alors en vigueur prévoit qu'« *En cas de sujétions techniques imprévues ne résultant pas du fait des parties, un avenant ou une décision de poursuivre peut intervenir quel que soit le montant de la modification en résultant. Dans tous les autres cas, un avenant ou une décision de poursuivre ne peut bouleverser l'économie du marché, ni en changer l'objet.* » ;

15. Considérant que l'engagement initial conclu avec la société A... pour une durée initiale de trois ans a été consenti au prix forfaitaire de 986 200 € par an pour la promotion de la région de La Rochelle auprès des voyageurs potentiels d'Irlande, de Norvège, des Pays-Bas et du Royaume-Uni qui consultent le site internet de la compagnie aérienne Y... ; qu'il a été ajouté, par avenant n° 1 du 23 juin 2010, des prestations supplémentaires de juin à août 2010 pour un montant de 43 200 €, portant le montant total du contrat à 3 001 800 € ; que par l'avenant n° 2, du 18 février 2011, la CCI s'est engagée à verser 170 000 € supplémentaires à la société A... pour la promotion dirigée vers les voyageurs potentiels du Portugal ; que l'avenant n° 3 du 18 février 2011 a prévu une augmentation du montant de la prestation de 70 000 € pour l'année 2011 et de 50 000 € pour l'année 2012 pour la promotion dirigée vers les voyageurs potentiels de Norvège ; que l'avenant n° 4 bis du 26 octobre 2012, qui a remplacé l'avenant n° 3 à compter du 1<sup>er</sup> avril 2012, a porté le montant forfaitaire annuel à 1 015 000 € ; que l'avenant n° 5 du 27 mars 2013, qui a remplacé tous les avenants antérieurs, a allongé la durée du contrat d'un an supplémentaire à compter du 1<sup>er</sup> avril 2013 avec un prix forfaitaire annuel de 1 129 774 € pour des prestations de promotion auprès des voyageurs potentiels d'Irlande, des Pays-Bas, de Belgique, du Portugal et du Royaume-Uni ;

16. Considérant que la seule circonstance que le montant des avenants soit supérieur aux seuils rappelés au point 7 est, en elle-même, sans incidence sur la régularité de leur conclusion ; que le renchérissement progressif de la prestation généré par les avenants représente moins de 15 % du montant annuel du contrat initial ; que ces avenants ne peuvent donc être regardés comme ayant bouleversé l'économie générale du marché initial ou changé son objet et qu'en conséquence, l'infraction prévue par l'article L. 313-4 du code des juridictions financières n'est pas constituée ;

**En ce qui concerne le commencement d'exécution des contrats avant leur notification**

17. Considérant qu'en application de l'article 81 du code des marchés publics alors en vigueur, les marchés d'un montant supérieur à 15 000 € HT sont notifiés avant tout commencement d'exécution ;

18. Considérant que le contrat signé avec la société Z... le 1<sup>er</sup> juin 2012 prévoyait une date d'entrée en vigueur au 28 mars 2011 ; que le contrat signé le 30 juillet 2014 avec la société Y... prévoyait une date d'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> avril 2014 ; qu'ainsi, les dispositions de l'article 81 du code des marchés publics rappelées ci-dessus n'ont pas été respectées lors de la conclusion de ces contrats ;

19. Considérant que le fait d'avoir signé des marchés alors qu'ils avaient déjà connu un commencement d'exécution constitue une infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses au sens de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ;

### **En ce qui concerne le respect des procédures internes de la CCI**

20. Considérant que l'article 5-1-5 du règlement intérieur de la CCI susvisé alors en vigueur prévoit que la commission consultative des marchés est saisie pour avis sur tout projet de marché passé dans le cadre d'une procédure formalisée et sur tout projet d'avenant dont le montant dépasse 5 % du montant total du marché initial qu'elle a examiné ;

21. Considérant qu'en ce qui concerne les avenants au contrat passé avec la société A... le 25 février 2010, ce contrat initial ayant été conclu à une date antérieure à l'entrée en vigueur des dispositions du règlement intérieur citées ci-dessus et n'ayant pu être soumis, de ce fait, à la commission consultative, celle-ci n'avait pas à se prononcer sur lesdits avenants ;

22. Considérant que les deux contrats passés avec la société Z... les 1<sup>er</sup> juin 2012 et 14 mai 2014 et le contrat passé avec la société Y... le 30 juillet 2014 n'ont pas été soumis à la commission consultative des marchés alors qu'ils auraient dû l'être en application des dispositions du règlement intérieur ;

23. Considérant que le fait d'avoir signé ces contrats sans les soumettre pour avis à la commission consultative des marchés constitue une infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses au sens de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ;

### **En ce qui concerne la rédaction des contrats et avenants en langue anglaise**

24. Considérant qu'en application de l'article 5 de la loi du 4 août 1994 susvisée, les contrats auxquels une personne morale de droit public est partie sont rédigés en langue française ; qu'il est fait exception à cette règle pour les contrats conclus par une personne morale de droit public gérant des activités à caractère industriel et commercial et à exécuter intégralement hors du territoire national ;

25. Considérant que les avenants précités n° 2, 3, 4 bis et 5 au contrat avec la société A..., ainsi que le contrat avec la société Z... du 14 mai 2014 et celui avec la société Y... du 30 juillet 2014 ont été rédigés en anglais ; qu'eu égard à la nature des prestations qu'ils prévoyaient, qui consistait notamment en la création d'un lien depuis les sites internet des compagnies aériennes vers des pages promotionnelles éditées par la CCI, ils avaient vocation à être exécutés, au moins partiellement, sur le territoire national ;

26. Considérant que la rédaction des documents contractuels en français par les personnes morales de droit public est une garantie de la bonne exécution des dépenses publiques ; que, de surcroît, le dernier alinéa de l'article 5 de la loi de 1994 précitée, dispose qu'*« une partie à un contrat conclu en violation du premier alinéa ne pourra se prévaloir d'une disposition en langue étrangère qui porterait préjudice à la partie à laquelle elle est opposée »* ; qu'ainsi, la conclusion d'un contrat en langue étrangère porte atteinte à la sécurité juridique des relations contractuelles lorsque le contrat est exécuté, même en partie, sur le territoire national ; que le

non-respect de l'article 5 de la loi de 1994 constitue ainsi une infraction aux règles d'exécution des dépenses au sens du code des juridictions financières ;

27. Considérant que le fait d'avoir signé des contrats et avenants en langue anglaise constitue une infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses au sens de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières ;

28. Considérant que les différents manquements relevés aux points 9 à 27, sont imputables à M. X..., président de la CCI, ordonnateur de l'établissement et personne responsable des marchés, qui a signé les contrats et avenants irréguliers ;

### **Sur les circonstances**

29. Considérant que les relations contractuelles entre la CCI de La Rochelle et les sociétés de transport à bas coûts ou leurs filiales étaient antérieures à l'élection de M. X... comme président de la CCI ; que l'aéroport de La Rochelle était en situation économique difficile du fait de la situation concurrentielle avec d'autres aéroports de la région pour être desservi par des entreprises de transport aérien à bas coûts ; que ces faits sont de nature à constituer des circonstances atténuantes de responsabilité ;

### **Sur l'amende**

30. Considérant qu'il sera fait une juste appréciation des irrégularités commises et des circonstances de l'espèce en infligeant à M. Robert X... une amende de mille cinq cents euros ;

### **Sur la publication de l'arrêt**

31. Considérant qu'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 ; qu'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<sup>er</sup> : M. Robert X... est condamné à une amende de 1 500 € (mille cinq cents euros).

Article 2 : 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, seconde section, le 7 juin deux mille dix-neuf par Mme Vergnet, conseillère maître à la Cour des comptes, présidente ; MM. Derepas, et Dacosta, conseillers d'État ; Mme Coudurier et M. Miller, conseillers maîtres à la Cour des comptes.

Notifié le 4 juillet 2019.

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 la présidente de la Cour et la greffière.

La présidente,

La greffière,

Sylvie VERGNET

Isabelle REYT