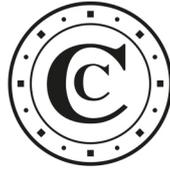


Cour des comptes



CHAMBRE DU CONTENTIEUX

Troisième section

Arrêt n° S-2024-1006

Audience publique du 30 mai 2024

Prononcé du 2 juillet 2024

OFFICE DU TOURISME DE
STRASBOURG ET DE SA RÉGION

(OTSR)

Affaire n° 5

République française,
Au nom du peuple français,

La Cour,

Vu la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC) du 26 août 1789, en particulier ses articles 8 et 15 ;

Vu la Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH) du 4 novembre 1950, en particulier ses articles 6 et 7 ;

Vu le code civil ;

Vu le code de commerce ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code du droit local alsacien mosellan, notamment le code de droit civil local ;

Vu le code des juridictions financières (CJF) dans ses versions antérieure et postérieure à l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics ;

Vu le code du tourisme ;

Vu la loi du 1^{er} juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ;

Vu la loi du 1^{er} juin 1924 portant introduction des lois commerciales françaises dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ;

Vu le décret n° 2013-776 du 27 août 2013 portant publication de la traduction de lois et règlements locaux maintenus en vigueur par les lois du 1^{er} juin 1924 dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ;

Vu le décret n° 2022-1604 du 22 décembre 2022 relatif à la chambre du contentieux de la Cour des comptes et à la Cour d'appel financière et modifiant le code des juridictions financières ;

Vu l'arrêté du préfet du Bas-Rhin du 29 août 2013 portant publication de la traduction de lois et règlements locaux maintenus en vigueur par les lois du 1^{er} juin 1924 dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ;

Vu la communication en date du 30 décembre 2022, enregistrée le 26 janvier 2023, par laquelle la procureure financière près la chambre régionale des comptes Grand Est a communiqué au procureur général près la Cour des comptes la décision prise par cette chambre, lors de sa séance du 25 octobre 2022, de déférer à la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF), sur la base de l'article L. 314-1 du code des juridictions financières alors applicable, des faits laissant présumer l'existence d'irrégularités susceptibles de constituer des infractions prévues et réprimées par le même code ;

Vu le réquisitoire du 23 février 2023 par lequel le procureur général près la Cour des comptes a saisi la juridiction de cette affaire ;

Vu la décision du 29 mars 2023 du président de la chambre du contentieux de la Cour des comptes désignant M. Patrick SITBON, conseiller maître, magistrat chargé de l'instruction de la présente affaire ;

Vu l'ordonnance de mise en cause de M. X, directeur de l'Office du Tourisme de Strasbourg et de sa région (OTSR) au moment des faits présumptifs d'irrégularité, notifiée à l'intéressé avec le réquisitoire susvisé le 20 avril 2023 et aussi notifiée au ministère public le 17 avril 2023 ;

Vu l'ordonnance de règlement n° 1567 du 2 novembre 2023 prise par le magistrat chargé de l'instruction, ensemble le dossier de l'instruction, notifiés le 7 novembre 2023 au procureur général près la Cour des comptes ;

Vu la décision du procureur général de renvoi de l'affaire à la chambre du contentieux notifiée à M. X le 29 janvier 2024 ;

Vu la convocation de M. X à l'audience publique du 30 mai 2024 notifiée à l'intéressé le 16 mars 2024 ;

Vu le mémoire produit le 22 mars 2024 par M^e Jonathan WALTUCH, conseil de M. X, communiqué au ministère public le 2 avril 2024 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Entendu lors de l'audience publique du 30 mai 2024, M. Fabrice NAVEZ, procureur financier, en la présentation de la décision de renvoi et Mme Alice BOSSIÈRE, avocate générale, en ses réquisitions ;

Entendu M. X, assisté de son conseil M^e Jonathan WALTUCH, la personne renvoyée ayant eu la parole en dernier ;

Entendu en délibéré M. Vincent FELLER, conseiller maître, réviseur, en ses observations ;

SUR LA PROCÉDURE

Sur la saisine de la Cour des comptes

1. Aux termes du II de l'article 11 du décret n° 2022-1604 susvisé : « *Les actes de procédure pris avant le 1^{er} janvier 2023 pour les affaires transmises à la Cour des comptes en application de l'article 30 de l'ordonnance du 23 mars 2022 susvisée demeurent valables*

devant celle-ci. Leur régularité ne peut être contestée au seul motif de l'entrée en vigueur des dispositions de cette ordonnance et du présent décret » ; aux termes du III du même article : « Les déférés transmis au procureur général près la Cour des comptes, ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière, avant le 1^{er} janvier 2023 et sur lesquels il ne s'est pas encore prononcé à cette date demeurent valables. Le ministère public près la Cour des comptes dispose d'un délai de deux mois à compter du 1^{er} janvier 2023 pour décider des suites à leur donner, en application de l'article R. 142-1-1 du code des juridictions financières ».

2. En l'espèce, le déféré décidé par la chambre régionale des comptes Grand Est le 25 octobre 2022, avant l'entrée en vigueur de la réforme prévue par l'ordonnance n° 2022-408 susvisée, a été transmis au procureur général près la Cour des comptes, ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière, le 30 décembre 2022. Il a été enregistré au ministère public près la Cour des comptes le 26 janvier 2023, soit postérieurement à l'entrée en vigueur de ladite réforme, le 1^{er} janvier 2023.

3. La combinaison des dispositions précitées implique que les déférés valablement décidés antérieurement à l'entrée en vigueur du nouveau régime soient adressés, à compter du 1^{er} janvier 2023, au ministère public près la Cour des comptes.

Sur la compétence de la Cour des comptes

4. Aux termes du c) du I de l'article L. 312-1 du code des juridictions financières, la CDBF était, jusqu'au 31 décembre 2022, 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 soit au contrôle de la Cour des comptes, soit au contrôle d'une chambre régionale des comptes ou d'une chambre territoriale des comptes* ».

5. Aux termes de l'article L. 131-1 du même code, en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2023 : « *Est justiciable de la Cour des comptes au titre des infractions mentionnées à la section 2 du présent chapitre : [...] 3° 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. / Sont également justiciables tous ceux qui exercent, en fait, les fonctions des personnes désignées aux 1° à 3°* ».

6. Ces deux dispositions successives du code des juridictions financières sont sur ce point identiques.

7. Aux termes de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières : « *La chambre régionale des comptes peut contrôler les organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les collectivités publiques, les établissements publics locaux ou les autres organismes relevant de sa compétence apportent un concours financier supérieur à 1 500 euros ou dans lesquels ils détiennent, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants, ou sur lesquels ils exercent un pouvoir prépondérant de gestion* ».

8. L'article L. 211-9 du même code prévoit que « *La chambre régionale des comptes peut contrôler les filiales des établissements, sociétés, groupements et organismes visés à l'article L. 211-8, lorsque ces organismes détiennent dans lesdites filiales, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants ou exercent un pouvoir prépondérant de gestion* ».

En ce qui concerne l'OTSR

9. Au cours des exercices 2016 à 2021, les subventions versées par la ville et par l'Eurométropole de Strasbourg à l'association intitulée « Office de tourisme de Strasbourg et de sa région » (OTSR) dépassaient le seuil de 1 500 € visé à l'article L. 211-8 du code des juridictions financières.

10. L'OTSR étant, compte tenu de ce qui précède, soumis au contrôle de la chambre régionale des comptes Grand Est en application de l'article L. 211-8 du code des juridictions financières, tout représentant, membre ou agent de cette association était dès lors justiciable de la CDBF jusqu'au 31 décembre 2023, et de la Cour des comptes depuis le 1^{er} janvier 2023.

11. Dès lors, la CDBF était fondée à connaître d'infractions susceptibles d'avoir été commises dans l'exercice de leurs fonctions par tout représentant, membre ou agent de l'OTSR, ainsi que par toute autre personne justiciable de la CDBF qui aurait participé ou laissé commettre des irrégularités au sens des articles L. 313-1 et suivants du CJF, applicables au moment des faits. Il en résulte également que la Cour des comptes est compétente, à partir du 1^{er} janvier 2023, pour connaître de cette même affaire en application de l'article L. 131-1 du même code applicable à cette date.

12. En conséquence, M. X, en sa qualité de directeur de l'OTSR au moment des faits, est justiciable de la Cour.

En ce qui concerne OTSR USA Inc.

13. La filiale OTSR USA Inc., filiale à 100 % de l'OTSR, est une société commerciale de droit américain enregistrée dans l'État du Delaware le 31 mai 2019 et dissoute par décision de l'actionnaire unique le 15 avril 2021, avec date d'effet au 31 août suivant.

14. En application de l'article L. 211-9 du code des juridictions financières susmentionné, la compétence des chambres régionales des comptes s'étend aux filiales des organismes soumis à son contrôle. La société OTSR USA Inc., filiale de l'OTSR, se trouve donc dans le champ d'application de cette extension.

15. Il en résulte que M. X, désigné dans les documents officiels de la société OTSR USA Inc. comme personne autorisée à mouvementer les comptes bancaires de la société, avait acquis la qualité d'agent d'OTSR USA Inc. et avait exercé « de fait » des fonctions pour cette société, quand bien même il n'aurait pas figuré dans les documents officiels comme l'un des dirigeants statutaires (« officers ») de la société.

16. En conséquence, M. X, en cette qualité, est justiciable de la Cour.

Sur la prescription

17. Aux termes de l'article L. 314-2 du code des juridictions financières, applicable au moment du déféré : « *La Cour de discipline budgétaire et financière ne peut être saisie par le ministère public après l'expiration d'un délai de cinq années révolues à compter du jour où a été commis le fait de nature à donner lieu à l'application des sanctions prévues par le présent titre. L'enregistrement du déféré au ministère public, le réquisitoire introductif ou supplétif, la mise en cause telle que prévue à l'article L. 314-5, le procès-verbal d'audition des personnes mises en cause ou des témoins, le dépôt du rapport du rapporteur, la décision de poursuivre et la décision de renvoi interrompent la prescription prévue à l'alinéa précédent* ».

18. Aux termes de l'article L. 142-1-3 du CJF, dans sa version en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2023 : « *La Cour des comptes ne peut être saisie par le ministère public après l'expiration d'un délai de cinq années révolues à compter du jour où a été commis le fait susceptible de constituer une infraction au sens de la section 2 du chapitre I^{er} du titre III du présent livre (...) / L'enregistrement du déféré au ministère public, le réquisitoire introductif ou supplétif, l'ordonnance de mise en cause, l'ordonnance de règlement et la décision de renvoi interrompent la prescription* ». Ces nouvelles dispositions ne modifient ni la durée de la prescription, ni les modalités de son interruption.

19. Les faits relatifs à l'infraction sanctionnant l'engagement de dépenses sans y être habilité figurent dans le déféré décidé le 25 octobre 2022 par la chambre régionale des comptes Grand Est, enregistré au ministère public près la Cour des comptes le 26 janvier 2023. Dès lors ne sont pas couvertes par la prescription les irrégularités postérieures au 26 janvier 2018.

Sur l'application de la loi dans le temps

20. En application des dispositions de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen susvisée, relatives à la légalité des infractions et des peines et à la nécessaire proportionnalité de celles-ci, comme de celles de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, il n'est pas possible d'appliquer rétroactivement une disposition répressive qui aurait un caractère plus sévère pour le justiciable. Toutefois, la loi nouvelle plus douce se saisit de toutes les infractions qui lui sont antérieures et qui n'ont pas encore été définitivement jugées, tant pour la qualification que pour le plafond de l'amende qui pourrait être infligée aux personnes renvoyées.

21. Le 1^{er} alinéa du I de l'article 29 de l'ordonnance du 23 mars 2022 susvisée fixe son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023. Le régime de responsabilité des gestionnaires publics instauré par cette ordonnance est de nature répressive, comme l'était le régime antérieur de responsabilité, créé par la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 tendant à sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'État et de diverses collectivités et portant création d'une Cour de discipline budgétaire, codifié jusqu'au 31 décembre 2022 au titre 1^{er} du livre III du CJF.

22. Sous réserve des spécificités du système répressif de droit public financier, les principes généraux du droit et du procès répressif sont donc applicables au présent contentieux. Dès lors, si les règles édictées par l'ordonnance concernant la procédure et l'organisation des juridictions sont d'application immédiate, la règle de non-rétroactivité exposée au point 20 s'impose à la Cour des comptes, et le justiciable peut se prévaloir de l'application immédiate, au présent contentieux, des dispositions plus douces édictées par l'ordonnance précitée.

SUR LES FAITS ET LES ÉLÉMENTS RETENUS DANS LA DÉCISION DE RENVOI DU MINISTÈRE PUBLIC

Sur le droit applicable aux faits

23. L'article L. 313-3 du code des juridictions financières disposait, jusqu'au 31 décembre 2022, que « *Toute personne visée à l'article L. 312-1 qui aura engagé des dépenses sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation de signature à cet effet sera passible de l'amende prévue à l'article L. 313-1* ».

24. Du fait de la réforme des responsabilités encourues par les gestionnaires publics dans l'exercice de leurs fonctions par l'ordonnance du 23 mars 2022 susvisée, cette infraction est remplacée au 1^{er} janvier 2023 par une infraction codifiée à l'article L. 131-13 du code des juridictions financières aux termes duquel : « *Tout justiciable au sens de l'article L. 131-1 est passible de l'amende prévue au deuxième alinéa de l'article L. 131-13 lorsqu'il : [...] 3° Engage une dépense, sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation à cet effet* ».

25. En vertu notamment de l'article 8 de la DDHC susvisé, et conformément au principe précité de la rétroactivité *in mitius*, la loi nouvelle plus douce se saisit de toutes les infractions qui lui sont antérieures et non définitivement jugées. Cela vaut, s'agissant de la présente infraction, en particulier pour le plafond de l'amende que la Cour pourrait infliger aux personnes qui seraient renvoyées devant elle. En revanche, les éléments constitutifs de cette infraction demeurent inchangés.

26. C'est sur le fondement de ces dispositions que M. X, directeur de l'OTSR depuis le 28 juin 1994, a été renvoyé devant la Cour.

Sur les faits renvoyés

27. L'OTSR est une association constituée et régie selon les dispositions du code civil local, maintenu en vigueur, notamment, pour ce qui concerne les associations, par la loi du 1^{er} juin 1924 susvisée mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle. Les associations régies par ce droit local ne sont donc pas soumises à la loi du 1^{er} juillet 1901 sur le contrat d'association. En application de ces dispositions, l'OTSR a été inscrit au tribunal d'instance de Strasbourg le 9 septembre 1945. Il remplit trois missions de service public : l'accueil des touristes, leur information et la promotion de Strasbourg et de sa région. L'OTSR a bénéficié de subventions versées par la ville de Strasbourg et par l'Eurométropole pour un montant cumulé de 1,867 M€ de 2016 à 2019 puis par l'Eurométropole à hauteur de 1,867 M€ en 2020 et 2021.

28. Selon ses statuts, l'OTSR est administré par un conseil d'administration qui élit en son sein un bureau. Le conseil d'administration est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir au nom de l'association, pour accomplir tous les actes et opérations relatifs à son objet, et pour prendre toutes décisions qui ne sont pas réservées à l'assemblée générale. Le bureau comprend un président et au moins six autres membres. Le bureau est chargé de préparer et d'exécuter les décisions du conseil d'administration. Le président est chargé d'assurer le fonctionnement de l'association et d'exécuter les décisions du bureau. Il représente l'association en justice et dans tous les actes de la vie civile. Le président peut déléguer temporairement une partie de ses pouvoirs à un ou plusieurs administrateurs. Le ou les vice-présidents secondent le président dans l'exercice de ses fonctions et le remplacent en cas d'empêchement. Les statuts ne contiennent aucune disposition relative à la nomination à côté des dirigeants de représentants spéciaux chargés d'accomplir des actes déterminés. Le poste de directeur n'est donc pas prévu par les statuts.

29. C'est pourquoi une convention de délégation de signature du président au directeur de l'OTSR a été signée à une date non précisée, mais signalée comme remontant à juin 2014 par le conseil de M. X, entre M. G, président, et M. X, directeur de l'association. Cette convention indique, d'une part, que M. X dispose d'une procuration sur les comptes bancaires de l'association, donnée par le président en 2008, d'autre part, fixe à 30 000 € hors taxes le montant maximum de dépenses par opération pouvant être engagé (devis ou bon de commande) par le directeur. Au-delà de ce seuil, la signature relève du pouvoir du président. La convention règle également le niveau de délégation du directeur pour les paiements en fonction de leur nature. M. X est ainsi habilité à signer les bons à payer pour les charges sociales et fiscales quel que soit leur montant ; pour les autres paiements, sa délégation est limitée à 5 000 € par opération. Il peut signer les décisions de placements financiers de court terme d'une durée inférieure à un an (SICAV, comptes à terme). Lui est également déléguée la signature des contrats de travail pour les postes existants, des contrats de travail saisonniers, des contrats de location de matériel, maintenance, assurance, et de prestations juridiques et comptables. Enfin le directeur peut signer tous documents administratifs externes, factures clients, relances client et avoirs.

30. Une seconde convention règle les conditions dans lesquelles les vice-présidents peuvent suppléer le président, notamment en cas d'absence inférieure à 30 jours. Elle leur donne une délégation de signature notamment pour engager les dépenses supérieures à 30 000 € hors taxes par opération.

31. Ces conventions de délégation de signature au directeur ou aux vice-présidents ont, pour les parties signataires, force obligatoire, en application de l'article 1134 du code civil, dans sa rédaction applicable jusqu'au 1^{er} octobre 2016, remplacé par l'article 1103 du même code par l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016. Elles ne s'appliquent pas, faute de disposition spécifique, à tout organisme tiers contrôlé par l'OTSR.

32. La décision de renvoi soumet à la Cour trois opérations pour lesquelles M. X n'aurait soit pas respecté le plafond de sa délégation en matière d'engagements, soit n'aurait pas disposé d'une telle habilitation.

En ce qui concerne les dépenses engagées dans le cadre du marché de Noël de New-York

33. L'OTSR a organisé dans la ville de New-York, en décembre 2019, un marché de Noël, dans la lignée d'opérations similaires organisées dans d'autres grandes villes étrangères. Cette opération a nécessité la création en mai 2019 d'une filiale, l'OTSR USA Inc., société de droit américain, en raison de contraintes administratives et financières, notamment celles liées à l'acquisition d'une licence pour la vente de boissons alcoolisées et aux modalités de souscription d'une assurance dommage couvrant l'événement. Cette manifestation a donné lieu, au-delà des contributions de partenaires publics et privés français et de recettes commerciales, à un engagement important de moyens financiers et humains de l'OTSR.

34. La décision de renvoi énonce que M. X, directeur de l'association, avait signé, pour les besoins de cette manifestation, de nombreuses factures, d'un montant total d'environ 417 000 €, cette signature valant validation pour régler les fournisseurs de l'OTSR USA Inc. Or le dirigeant unique de cette société était M. G, président de l'OTSR. Ce dernier était par conséquent seul habilité à engager juridiquement et financièrement cette nouvelle entité, distincte juridiquement de l'association. Il était par suite le seul en capacité de signer tout bon de commande, contrat ou convention et à autoriser les règlements, en l'absence de délégation de signature instituée dans le cadre de la société OTSR USA Inc, comparable à celles existantes au sein de l'association. En particulier, l'autorisation de mouvementer le compte bancaire de la filiale américaine donnée par M. G à M. X, ne pouvait être assimilée à une autorisation d'engagement au nom de cette filiale. Selon le ministère public, M. X aurait donc procédé à des paiements, dans le cadre des activités de la société de droit américain, OTSR USA Inc., en l'absence de toute habilitation pour ce faire.

35. En réponse à la décision de renvoi, M. X confirme les contraintes légales imposant la création d'une filiale, et admet ne pas avoir disposé de la qualité de mandataire du président de la société OTSR USA Inc, dont la direction incombait au président de l'OTSR alors en exercice, M. G, conformément aux statuts de la filiale. M. X a par ailleurs admis lors de son audition, le 27 juin 2023, avoir signé certains engagements de dépenses. S'il affirme ne pas avoir eu de rôle décisionnel dans la création de la filiale, il reconnaît avoir joué un rôle opérationnel dans le fonctionnement de la société, et souligne plus particulièrement dans sa réponse du 7 septembre 2023, qu'il était « *seul en charge de la conduite opérationnelle de cet événement* ». Il produit à ce titre les justificatifs de ses déplacements à New-York.

36. Dans son mémoire en défense comme à l'audience, M. X n'a contesté ni le volume des opérations en cause, ni le fait de les avoir engagées, à l'exception de la commande de 24 chalets signée par le président d'OTSR USA Inc.

37. Il soutient en revanche que la société n'étant qu'un simple prolongement de l'OTSR, il était fondé à agir dans le cadre de sa délégation de signature applicable à l'OTSR. Il affirme ainsi avoir pu raisonnablement considérer que les dépenses engagées dans le cadre de l'opération « *Marché de Noël de New-York* » s'inscrivaient dans le prolongement des compétences attribuées par cette délégation. Il fait à cet égard valoir que, par décision du 20 juin 2019 (*written consent*), M. G l'avait désigné comme personne autorisée à mouvementer les comptes bancaires de la société OTSR USA Inc.

38. Il résulte de l'instruction que cette société disposait de l'ensemble des organes d'administration prévus par ses statuts : un conseil d'administration composé d'au moins un membre, trois cadres (*officers*), à savoir un directeur général (*president*), M. G qui cumulait cette fonction avec celle d'administrateur, une trésorière et un secrétaire. Au-delà de ces statuts, au moins trois décisions internes (*written consents*) avaient disposé de l'organisation et du fonctionnement de la société. Si l'une d'entre elles autorise M. X à mouvementer

les comptes de la société, elle ne lui accorde en revanche aucune délégation permettant d'engager ladite société ou lui conférant un titre dans l'organigramme de celle-ci.

39. La délégation de signature dont disposait M. X, telle que décrite au point 29 ci-dessus ne pouvait s'appliquer qu'au sein de la personne morale OTSR, en l'absence de toute disposition précisant qu'elle valait également pour les entités placées sous le contrôle de celle-ci. Contrairement à ce que suggère M. X, la société OTSR USA Inc. était une personne morale distincte de l'OTSR. Par suite, les actes pris pour l'administration de l'OTSR et donnant une délégation à M. X dans ce cadre ne pouvaient lui conférer des pouvoirs équivalents au sein d'une entité juridique distincte, fût-elle une filiale à 100 % de l'OTSR.

40. Par ailleurs, faute d'élément probant apporté au soutien des déclarations de M. X, qui établirait que la législation américaine assimile une procuration bancaire à un pouvoir général d'engagement juridique de la société, cette procuration ne peut être tenue pour un tel pouvoir.

41. M. X n'exerçant aucune fonction statutaire dans la société OTSR USA Inc. et ne disposant d'aucune délégation de signature émanant de l'autorité compétente, ne pouvait pas engager cette société en signant devis, bons de commande ou contrats. De même, si la procuration bancaire dont il disposait lui permettait de régler les factures émises à l'encontre d'OTSR USA Inc. sans limitation de montant, elle ne l'autorisait pas à viser ces mêmes factures pour en autoriser le paiement, quand bien même certaines de ces factures mentionnent son nom.

42. M. X n'a pas contesté pendant l'instruction et a admis à l'audience avoir procédé à la commande d'une partie au moins des prestations payées, dont la prestation d'assurance de 6 421 US\$ ainsi que les commandes de boissons et denrées revendues pendant l'opération. En conséquence, l'infraction prévue par l'article L. 131-13 3° du code des juridictions financières est constituée à ce titre.

En ce qui concerne l'opération « Strasbourg mon amour »

43. L'opération « *Strasbourg mon amour* » est organisée depuis 2013 autour du thème de la Saint-Valentin dans le but d'accroître la fréquentation touristique pendant la basse saison. L'OTSR pilote son organisation, en collaboration avec la ville de Strasbourg et l'Eurométropole. Cette opération est cofinancée par l'OTSR, la ville de Strasbourg, l'Eurométropole et la région Grand Est pour un total de 285 000 € en 2019 et 2020. Outre ces financements publics, « *Strasbourg mon amour* » bénéficie de financements privés (mécénat, parrainage et vente de billets) correspondant à 105 000 € en 2019.

44. La décision de renvoi énonce que M. X, directeur de l'association, avait signé avec la société « P », dans le cadre de l'événement précité, un contrat de prestation de service, daté du 18 novembre 2019 et d'un montant de 169 311,63 € HT. Ce contrat avait été précédé par la signature d'un bon de commande, daté du 18 septembre 2019, paraphé également par M. X. Celui-ci aurait excédé, en signant les documents précités, le montant pour lequel il avait obtenu délégation de signature du président en ce qui concerne, notamment, les devis et bons de commande.

45. Pendant l'instruction, M. X a confirmé avoir signé lesdits documents, tout en arguant d'un contexte d'urgence, à savoir un déplacement concomitant du président de l'OTSR aux États-Unis et son propre départ à bref délai pour la même destination. Dans son mémoire en défense, il fait de plus valoir que « *les quatre factures émises par la Société P d'un montant respectif de 40 634,79 € T.T.C au titre de la prestation de service (...) ont été exclusivement validées et signées par le Président de l'OTSR alors en exercice, M. G, de sorte que le Directeur de l'OTSR n'a pas procédé au règlement de ces dépenses pour lesquelles il ne disposait pas de l'habilitation nécessaire* ».

46. Au cours de l'audience publique, M. X et son conseil ont fait valoir que la délégation donnée aux vice-présidents était d'application difficile, ceux-ci n'étant que rarement présents dans l'établissement.

47. Il est constant que M. X a signé tant le bon de commande du 18 septembre 2019 que la convention entre l'OTSR et la société P le 18 novembre suivant. Ces signatures ont constitué un engagement de dépenses dont la réalisation a entraîné l'émission des 4 factures susmentionnées réglées sur ordre du président de l'OTSR. Il est tout aussi constant que cet engagement de dépenses dépassait le plafond de 30 000 € hors taxes par opération fixé par la convention de délégation mentionnée au point 29 ci-dessus.

48. L'article L. 131-6 du code des juridictions financières dispose : « *Les justiciables ne sont passibles d'aucune sanction s'ils peuvent exciper : / 1° D'un ordre écrit préalable émanant d'une autorité mentionnée aux 1° à 15° de l'article L. 131-2, dès lors que cette autorité a été dûment informée sur l'affaire ; / 2° D'une délibération préalable d'un organe délibérant d'une collectivité territoriale ou d'un groupement de collectivités territoriales mentionné à l'article L. 5111-1 du code général des collectivités territoriales, dès lors que cet organe délibérant a été dûment informé sur l'affaire et que cette délibération présente un lien direct avec celle-ci.* »

49. L'article L. 131-8 du code des juridictions financières dispose : « *Les justiciables au sens des articles L. 131-1 à L. 131-4 ne sont pas responsables devant la Cour des comptes, lorsque celle-ci constate l'existence de circonstances exceptionnelles ou constitutives de la force majeure.* »

50. En premier lieu, dès lors que la suppléance du président de l'OTSR pour de courtes absences était organisée, comme il est dit au point 30, en conférant aux deux vice-présidents la possibilité de signer en lieu et place du président les bons de commande d'un montant supérieur à 30 000 € hors taxes, il ne peut être utilement soutenu que l'urgence s'attachant à l'opération aurait constitué une circonstance exceptionnelle ou de force majeure de nature à exonérer M. X de sa responsabilité. En effet, à supposer même que les vice-présidents n'aient pu être sollicités pour user de leur délégation, il ne résulte pas de l'instruction et il n'est au demeurant pas soutenu, que le président n'aurait pu être joint par voie électronique pour recueillir sa signature.

51. En second lieu, le fait que le président ait, par la suite, signé les pièces de dépenses ne constitue pas l'acte d'engagement de la dépense, contrairement à la signature de la convention et du bon de commande par M. X. Cela ne saurait non plus constituer un ordre écrit préalable ou la délibération préalable attestant que l'autorité compétente aurait été dûment informée de l'affaire. Cet élément n'est donc pas de nature à exonérer la responsabilité de M. X au titre de l'article L. 131-6 précité du code des juridictions financières.

52. En conséquence, M. X, en signant tant le bon de commande que la convention avec la société P, a bien commis l'infraction prévue par l'article L. 131-13 3° du code des juridictions financières.

En ce qui concerne les dépenses engagées dans le cadre de la commémoration du centenaire de la première guerre mondiale

53. M. X a signé un devis de la société « V » d'un montant de 36 360 € HT, le 18 octobre 2018, pour la réalisation d'une rediffusion sur grand écran d'un concert en la cathédrale de Strasbourg qui devait se tenir le 4 novembre 2018, dans le cadre de la commémoration du centenaire de la première guerre mondiale. Ce devis comportait la mention « *bon pour accord* » suivie de la signature de M. X. Pour parfaire l'organisation du concert, 6 écrans supplémentaires ont été installés, à la demande de la Mission du centenaire, prestation validée *a posteriori* par un second devis, daté du 31 décembre 2018, d'un montant de 1 700 € HT, signé également par M. X avec la mention « *bon pour accord* ».

54. La décision de renvoi considère que M. X a signé ces deux devis, d'un montant total de 38 060 € HT, relatifs à une seule opération, soit un montant supérieur au montant maximal prévu dans la convention de délégation de signature le concernant. Selon le ministère public, la circonstance, invoquée en défense, que le projet ait été défini en amont par la ville de Strasbourg et que la facture finale pour l'ensemble des prestations n'ait apparemment pas été signée pour règlement par lui-même ne dégagerait pas sa responsabilité sur l'engagement de la dépense.

55. M. X ne conteste pas que le devis du 18 octobre 2018 d'un montant de 36 360 € HT ait été validé au-delà des plafonds indiqués dans la délégation de signature donnée par le président de l'OTSR au directeur de l'association. Quant au second devis du 31 décembre 2018 d'un montant de 1 700 € HT au titre de l'installation d'écrans supplémentaires au sein de la cathédrale de Strasbourg, M. X considère qu'il portait sur un montant inférieur au seuil de 30 000 €.

56. M. X a rappelé, dans ses observations du 27 juillet 2023, que l'opération a été pilotée par la ville de Strasbourg et l'Eurométropole, qui ont procédé à la sélection du prestataire, la société V, et ont négocié les montants des prestations de captage vidéo et d'installation d'écrans supplémentaires. M. X se serait borné à valider les devis transmis, compte tenu de l'urgence inhérente à l'organisation d'un événement de cette ampleur se tenant à bref délai, puis à mettre en paiement la facture correspondant à la prestation effectivement réalisée. Ces circonstances auraient été déterminantes pour la signature du premier devis, supérieur au seuil de délégation de signature dont il bénéficiait.

57. À l'audience publique, M. X a rappelé le contexte de forte pression pesant sur l'OTSR, compte tenu de la présence annoncée, à ce concert, des chefs d'État allemand et français, et du fait que la Mission était dirigée par un préfet.

58. En premier lieu, la prestation portant sur la location de 6 écrans supplémentaires pour la diffusion en direct du concert se rattache à l'opération principale de captation de celui-ci. Il s'agit donc d'une seule et même opération pour un montant total de 38 060 € HT à laquelle le plafond de délégation d'engagement de 30 000 € HT était applicable.

59. En second lieu, il ne ressort d'aucune des pièces présentes au dossier, lettre d'accord préalable du directeur de la Mission du centenaire, convention de partenariat déléguant la maîtrise d'ouvrage de l'organisation du concert à l'OTSR, que ce dispositif conventionnel ait pu valoir dérogation aux règles de fonctionnement préexistantes au sein de l'OTSR. M. X ne produit aucun élément démontrant que le président de l'OTSR aurait décidé de déroger, dans le cadre de cette opération, au plafond de délégation dont il disposait. En conséquence, l'engagement de cette dépense, quand bien même elle aurait été prescrite en ses termes et conditions par un tiers à l'OTSR, était soumis aux règles fixées par la convention de délégation de signature susmentionnée.

60. Dès lors, en signant le devis du 18 octobre 2018 et celui du 31 décembre 2018, qui correspondaient à une seule et même opération, pour un montant total de 38 060 € HT, M. X a engagé l'OTSR pour un montant qui excédait sa compétence et a ainsi commis l'infraction prévue à l'article L. 131-13 3° du code des juridictions financières.

Sur les circonstances aggravantes de responsabilité

61. M. X est en fonction depuis 1994. Son expérience et sa connaissance du fonctionnement de l'OTSR devaient le conduire à veiller, en toutes circonstances, au respect des règles applicables. De plus, dès lors que l'OTSR était financé majoritairement sur fonds publics, le respect des règles gouvernant l'ordre public financier et tout particulièrement celles relatives à l'engagement des dépenses, indispensables au contrôle du respect des autorisations budgétaires, s'imposait au directeur de l'OTSR.

62. S'agissant de l'OTSR USA Inc. le fait même d'avoir constitué cette société montre que la direction de l'OTSR avait conscience des difficultés pratiques liées à la réalisation d'opérations commerciales sur le territoire des Etats-Unis. S'il peut être admis que M. X n'a participé à aucun des actes juridiques liés à la constitution de la société, il résulte de l'instruction que l'OTSR a dû engager des frais importants de conseil juridique et fiscal pour la constitution et le fonctionnement de cette société plusieurs mois avant l'événement. De plus, alors qu'il est constant que M. X s'est rendu à plusieurs reprises aux Etats-Unis dans le cadre de cette préparation, le fait de n'avoir pas soulevé la question des responsabilités en matière de gestion quotidienne, ce qu'atteste l'absence de tout document réglant cet aspect, doit être tenu pour une circonstance aggravante, compte tenu du niveau de responsabilité de M. X.

Sur les circonstances atténuantes de responsabilité

63. Il est à relever que le conseil d'administration de l'OTSR n'a pas exercé sa mission de de contrôle à l'égard du bureau, du président et, partant, du directeur de l'OTSR. Il ressort en effet des procès-verbaux des séances, versés au dossier, que cette instance s'est bornée à un contrôle minimal des opérations ayant donné lieu aux infractions relevées par la Cour. Cette abstention jointe à la faiblesse du contrôle interne au sein de l'OTSR a pu faciliter leur commission.

64. Alors que les collectivités finançant directement l'OTSR ou participant au financement des opérations qu'il organise sont représentées au conseil d'administration, l'absence d'attention soutenue de leur part aux conditions d'emploi des fonds versés, notamment le défaut de dispositif de contrôle, constitue également une circonstance atténuante.

65. En revanche, la circonstance invoquée que l'infraction relative au marché de Noël n'aurait entraîné aucun préjudice financier pour l'OTSR n'est assortie de la production d'aucun élément probant. Il n'est en outre pas contesté par la défense que l'OTSR ait dû constater dans ses comptes la perte de l'avance d'actionnaire qu'il avait consentie à OTSR USA Inc.

SUR L'AMENDE

66. Il sera fait une juste appréciation de la gravité des faits, compte tenu de leur caractère répété, en infligeant à M. X une amende de 1 500 €, montant inférieur au plafond mentionné au second alinéa de l'article L. 131-16 du code des juridictions financières.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Article 1^{er}. – M. X est condamné à une amende de 1 500 €.

Article 2. – Le présent arrêt sera communiqué à la ville de Strasbourg, à l'Eurométropole de Strasbourg ainsi qu'à la région Grand Est.

Fait et jugé par Mme Marie-Odile ALLARD présidente de section, présidente de la formation ; MM. Vincent FELLER, Guy DUGUÉPÉROUX, conseillers maîtres, M. Boris KUPERMAN, conseiller président de chambre régionale des comptes et M. Philippe ALBRAND, premier conseiller de chambre régionale des comptes.

En présence de Mme Nadine BESSON, greffière de séance.

En conséquence, la République française mande et ordonne à tous commissaires 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

Nadine BESSON

Marie-Odile ALLARD

En application des articles R. 142-4-1 à R. 142-4-5 du code des juridictions financières, les arrêts prononcés par la Cour des comptes peuvent être frappés d'appel devant la Cour d'appel financière dans le délai de deux mois à compter de la notification. Ce délai est prolongé de deux mois pour les personnes domiciliées à l'étranger. La révision d'un arrêt peut être demandée après expiration des délais d'appel, et ce dans les conditions prévues aux articles R. 142-4-6 et R. 142-4-7 du même code.