C comptes 22 mai 2026 n S-2026-0591

Source : https://www.legifrance.gouv.fr/jufi/id/JUFITEXT000054665805

Cour des comptes, chambre du contentieux, 22 mai 2026, n° S-2026-0591

La Cour, Vu la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 ; Vu la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, dite Convention européenne des droits de l'Homme ; Vu le code civil ; Vu le code général des impôts ; Vu le code des juridictions financières ; Vu le code de la sécurité sociale ; Vu le code du travail ; Vu la loi du 1 er juillet 1901 relative au contrat d'association ; Vu l'ordonnance n o 2022408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics ; Vu la loi n o 2026103 du 19 février 2026 de finances pour 2026 ; Vu la communication du 26 janvier 2024, enregistrée le même jour au parquet général près la Cour des comptes, par laquelle la chambre régionale des comptes Occitanie a déféré au ministère public des faits susceptibles de constituer des infractions prévues par le code des juridictions financières ; Vu le réquisitoire introductif du 26 mars 2024 par lequel le procureur général près la Cour des comptes a saisi la chambre du contentieux de cette affaire ; Vu la décision du 25 juillet 2024 par laquelle le président de la chambre du contentieux a désigné M. Boris KUPERMAN, conseiller président, en qualité de magistrat chargé de l'instruction de l'affaire ; Vu les ordonnances de mise en cause de Mme X et de M. Y, notifiées aux intéressés, avec le réquisitoire visé ci-dessus, le 10 janvier 2025, et notifiées au ministère public le même jour ; Vu le réquisitoire supplétif et non-lieu partiel en date du 6 mai 2025, enregistré le même jour au greffe de la chambre, par lequel le ministère public près la Cour des comptes a saisi la juridiction et a constaté l'extinction de l'action publique à l'égard de M. Y ; Vu l'ordonnance de règlement, notifiée à Mme X et au ministère public le 30 septembre 2025 et le 1 er octobre 2025 ; Vu la communication le 1 er octobre 2025 du dossier de la procédure au ministère public près la Cour des comptes ; Vu la décision de la procureure générale près la Cour des comptes renvoyant Mme X devant la Cour des comptes, notifiée à l'intéressée le 31 décembre 2025 ; Vu le mémoire en défense produit le 4 mars 2026 par M e Romain SUBIRATS, dans l'intérêt de Mme X, communiqué le 6 mars 2026 au ministère public ; Vu la convocation de Mme X à l'audience publique du 14 avril 2026, notifiée à l'intéressée le 18 mars 2026 ; Vu le mémoire en réplique produit le 3 avril 2026 par le ministère public, communiqué le 3 avril 2026 à Mme X et à M e SUBIRATS ; Vu les autres pièces du dossier ; Entendu, lors de l'audience publique du 14 avril 2026, Mmes Marie-Odile ALLARD, avocate générale, et Françoise FALGA, procureure financière, en la présentation de la décision de renvoi et des réquisitions ; Entendu Mme X, assistée de M e SUBIRATS, la défense ayant eu la parole en dernier ; Entendu en délibéré M. Nicolas SACHOT, premier conseiller, réviseur, en ses observations ;

1. Mme X, présidente de l'association CONFLUENCES depuis le 24 mai 2016, a été renvoyée devant la Cour des comptes pour avoir, en octroyant une indemnité de départ à la retraite au directeur général de l'association, en le recrutant et le rémunérant concomitamment à son départ à la retraite et en signant un avenant au bail relatif aux locaux de l'association, engagé des dépenses sans y être habilitée.

2. Mme X est également renvoyée pour avoir, par les décisions concernant le directeur général, mentionnées ci-dessus, méconnu les règles relatives à l'exécution des dépenses de l'association et commis à ce titre une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif.

Sur la compétence de la Cour des comptes

3. Aux termes du 3° de l'article L. 131-1 du code des juridictions financières (CJF), en vigueur depuis le 1 er janvier 2023, est justiciable de la Cour des comptes au titre des infractions prévues aux articles L. 131-9 à L. 131-14 du même code « 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 ». Les mêmes dispositions étaient applicables jusqu'au 31 décembre 2022 en vertu des dispositions du c) du I de l'article L. 3121 du CJF alors en vigueur.

4. Aux termes de l'article L. 211-8 du CJF : « La chambre régionale des comptes peut contrôler les organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les collectivités territoriales, 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 décision ou de gestion ».

5. L'association CONFLUENCES a bénéficié, au cours de la période en cause, de subventions versées notamment par la région Occitanie, le département de l'Hérault, Montpellier Méditerranée Métropole et les communes de Montpellier et de Lunel pour un montant annuel total supérieur à 1 500 €. Ces collectivités relevant de la compétence de la chambre régionale des comptes Occitanie, l'association est soumise au contrôle de cette même chambre.

6. Mme X a fait valoir, en audience publique, qu'elle n'avait pas la qualité de gestionnaire public. Il résulte cependant des dispositions précitées qu'elle est justiciable de la Cour des comptes en sa qualité de présidente de l'association à l'époque des faits.

Sur la prescription

7. Aux termes de l'article L. 142-1-3 du CJF : « 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 ».

8. Il en résulte que ne peuvent être valablement poursuivis et sanctionnés dans la présente affaire que les faits commis moins de cinq ans avant la date à laquelle a été enregistrée au parquet général la communication visée ci-dessus de la chambre régionale des comptes Occitanie, soit les faits commis depuis le 26 janvier 2019.

Sur le droit applicable à l'ensemble des faits

Sur la pluralité des infractions

9. Mme X estime que certains des faits poursuivis du chef de l'infraction prévue par le 3° de l'article L. 13113 du CJF ne sauraient l'être également au titre de l'infraction définie par l'article L. 1319 du même code. Le juge peut cependant, sans méconnaître les principes applicables aux procédures répressives, retenir plusieurs qualifications pour les mêmes faits. À supposer que le moyen soulevé en défense puisse être vu comme invoquant les principes de nécessité et de proportionnalité des peines, ce moyen ne peut qu'être écarté dès lors qu'en application du premier alinéa de l'article L. 13119 du CJF, « en cas de cumul d'infractions, le montant de l'amende prononcée ne peut excéder le montant de celle encourue au titre de l'infraction passible de la sanction la plus élevée ».

Sur l'application de la loi dans le temps

10. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 313-3 du CJF en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022 : « 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 ». Aux termes de l'article L. 13113 du même code : « Tout justiciable au sens de l'article L. 131-1 est passible de l'amende prévue au deuxième alinéa de l'article L. 131-16 lorsqu'il : / [...] / [...] / 3° Engage une dépense, sans en avoir le pouvoir ou sans avoir reçu délégation à cet effet ».

11. En application de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen visée ci-dessus et de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme visée ci-dessus, et conformément au principe de rétroactivité in mitius , les dispositions nouvelles plus douces s'appliquent aux infractions commises avant leur entrée en vigueur et qui n'ont pas encore été définitivement jugées. Ce principe ne trouve à s'appliquer, s'agissant de la présente infraction, que pour le plafond de l'amende fixé par l'article L. 13116 du CJF, les éléments constitutifs de l'infraction définie par le 3° de l'article L. 13113 demeurant

inchangés par rapport à ceux de l'article L. 3133 abrogé à compter du 1 er janvier 2023.

12. Aux termes de l'article L. 313-4 du CJF en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022 : « 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 [...] ». Aux termes de l'article L. 1319 du même code : « Tout justiciable au sens de l'article L. 131-1 qui, par une infraction aux règles relatives à des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens de l'État, des collectivités, établissements et mentionnés au même article L. 1311, commet une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif, est passible des sanctions prévues à la section 3. / [...] / Le caractère significatif du préjudice financier est apprécié en tenant compte de son montant au regard du budget de l'entité ou du service relevant de la responsabilité du justiciable » .

13. En exigeant la démonstration d'une faute grave ayant causé un préjudice financier significatif, les nouvelles dispositions doivent être considérées comme une loi nouvelle plus douce par rapport à l'ancien article L. 3134 du CJF. En application du principe de rétroactivité in mitius ci-dessus rappelé, elle peut dès lors s'appliquer aux faits antérieurs à l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 23 mars 2022 visée ci-dessus.

14. Le principe de rétroactivité des seules dispositions réputées plus douces vaut également pour la détermination de l'amende prévue par l'article L. 131-16 du CJF et, avant le 1 er janvier 2023, par l'article L. 3131 du même code. Il y a lieu de retenir, pour la fixation du plafond de l'amende, le moins élevé des trois montants résultant des dispositions de l'ancien article L. 3131 du CJF, de celles de l'article L. 13116 en vigueur du 1 er janvier 2023 au 21 février 2026 et de celles de ce même article L. 13116 dans sa version issue de l'article 172 de la loi de finances pour 2026 visée ci-dessus.

Sur les règles applicables à la gestion associative

15. Aux termes de l'article 1 er de la loi du 1 er juillet 1901 visée ci-dessus : « L'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicables aux contrats et obligations ». L'article 1103 du code civil, dispose que « les contrats légalement formés tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faits ». L'association s'administre dès lors conformément à ses statuts.

16. La direction de fait est l'immixtion dans la gestion d'un organisme. Elle se traduit par l'exercice, en toute indépendance, d'une activité positive de gestion et de direction de cet organisme. Le fait, pour l'agent salarié d'une association, d'exercer une telle activité excédant ainsi les prérogatives qui s'attachent à ses fonctions en méconnaissance des dispositions légales et statutaires, est qualifiable de direction de fait.

17. En outre, les associations qui, en raison de leur gestion désintéressée, ne sont pas assujetties aux impôts commerciaux, sont tenues d'observer les dispositions du d. du 1° du 7 de l'article 261 du code général des impôts (CGI) qui dispose que « le caractère désintéressé de la gestion résulte de la réunion des conditions ci-après : / L'organisme doit, en principe, être géré et administré à titre bénévole par des personnes n'ayant elles-mêmes, ou par personne interposée, aucun intérêt direct ou indirect dans les résultats de l'exploitation [...] ». En application de ces mêmes dispositions, un organisme sans but lucratif dont les ressources financières propres dépassent une moyenne de 200 000 € annuels sur trois exercices peut toutefois rémunérer un de ses dirigeants sans que le caractère désintéressé de sa gestion soit remis en cause, si « ses statuts et ses modalités de fonctionnement assurent sa transparence financière, l'élection régulière et périodique de ses dirigeants, le contrôle effectif de sa gestion par ses membres et l'adéquation de la rémunération aux sujétions effectivement imposées aux dirigeants concernés ». Ces critères ne sont cependant satisfaits que si les statuts de l'organisme « prévoient explicitement » le versement de cette rémunération et « si une décision de son organe délibérant l'a expressément décidé à la majorité des deux tiers de ses membres ». Faute pour ces conditions d'être réunies, il reste admis par la

doctrine de l'administration fiscale, publiée au bulletin officiel des finances publiques sous la référence BOI-IS-CHAMP-10-50-10-20 § 100, que « le caractère désintéressé de la gestion de l'organisme n'est pas remis en cause si la rémunération brute mensuelle totale versée à chaque dirigeant, de droit ou de fait, n'excède pas les trois quarts du SMIC ».

18. En application du 1 de l'article 206 du CGI, et sans préjudice des dispositions rappelées au point précédent, « [...] sont passibles de l'impôt sur les sociétés, quel que soit leur objet, les sociétés [...] et toutes autres personnes morales se livrant à une exploitation ou à des opérations de caractère lucratif ».

Sur les règles statutaires de l'association CONFLUENCES

19. Aux termes de l'article 7 des statuts de l'association CONFLUENCES adoptés lors de l'assemblée générale extraordinaire du 24 avril 2014, « les organes de direction de l'association sont : / - L'Assemblée Générale ; / - Le Conseil d'Administration ; / - La Direction Générale ». L'association peut également se doter « d'une instance d'orientation et de suivi appelée Comité de Suivi et d'Évaluation ».

20. L'article 8 des statuts stipule que l'assemblée générale « se réunit chaque année sur convocation du Président » et que ce dernier « expose la situation morale de l'association » tandis que le directeur général « rend compte de la gestion et soumet le bilan à l'approbation de l'assemblée ». L'assemblée générale procède en outre, chaque année, « au remplacement, à scrutin secret, des membres du Conseil d'Administration ».

21. L'article 9 des statuts mentionne que « le Conseil d'Administration est l'instance dirigeante de l'association », qu'il « détermine les objectifs de l'association »en conformité avec l'objet social, « valide les projets d'actions et en contrôle l'exécution », « arrête les projets de budgets et valide les demandes de subventions », « contrôle l'exécution des budgets en cours », « contrôle les résultats et rapports d'activités de l'association », enfin qu'il « élit le président et le bureau parmi ses membres ». L'article 10 prévoit que le bureau se compose au minimum d'un président et d'un trésorier et qu'il « se charge de l'application et du suivi de la politique définie par le Conseil d'Administration ».

22. L'article 12 des statuts stipule enfin que « les activités de l'association sont gérées par un directeur général » qui agit « sous le contrôle du Président et du Conseil d'Administration, et dans le cadre des orientations définies par l'Assemblée générale ». Le directeur général, pour mener à bien sa mission, « reçoit du Président et du Conseil d'Administration une délégation de pouvoir et de signature » dont le cadre « est défini par le Conseil d'Administration, sous réserve des dispositions légales ». Les statuts prévoient également que le directeur général assiste le président lors des assemblées générales, siège au conseil d'administration et au bureau à titre consultatif, sauf pour les affaires personnelles le concernant, et participe aux réunions du comité de suivi et d'évaluation.

Sur le contexte dans lequel les faits ont été commis

23. L'association CONFLUENCES a été fondée en 1994 et M. Y en a été le président jusqu'en 2002, date à laquelle il en est devenu directeur général cependant que son fils lui succédait comme président. Ce dernier a renoncé à la présidence en avril 2014, alors qu'une inspection externe des partenaires de l'association, diligentée par la commune de Montpellier, avait conclu à une situation de « conseiller intéressé » du fait du lien familial l'unissant au directeur général et de l'intérêt personnel qu'il en retirait. L'un des administrateurs de l'association, lui a succédé, puis a démissionné à son tour en mai 2016, date à laquelle Mme X a été élue présidente.

24. M. Y, fondateur de l'association, a occupé les fonctions de directeur général de façon continue de 2002 à son décès, survenu le 29 mars 2025. Aux termes des stipulations d'un contrat de travail conclu avec l'association le 27 novembre 2002, l'intéressé devait recevoir « délégation de tout pouvoir et prérogative du président et du conseil d'administration de Confluences, hormis celles qui sont exclues par les dispositions légales et réglementaires en vigueur, pour mener les différentes actions et missions définies par les statuts et par le conseil d'administration de Confluences et voté(es) lors des assemblées générales ».

25. Mme X a attendu le 24 mai 2016 pour signer un « cadre de la délégation de pouvoir et de signature de la Présidente au Directeur général de Confluences » énumérant les matières faisant l'objet de la délégation. Aux termes de cet acte, présenté comme résultant d'une délibération du conseil d'administration, la délégation de pouvoir et de signature « est valide dès sa signature et est subordonnée au contrat de travail qui lie [le directeur général] à Confluences. Elle cessera de plein droit en cas de rupture du contrat de travail par l'une ou l'autre des parties, ou en cas de modification de ce même contrat ».

26. M. Y a fait valoir ses droits à la retraite le 31 décembre 2018, date à laquelle la présidente de l'association lui a accordé une « indemnité de mise à la retraite ». En méconnaissance des dispositions du code de la sécurité sociale régissant sa situation en termes de liquidation de ses droits, M. Y a, dans les faits, poursuivi dès le 1 er janvier 2019 ses activités de directeur général et a continué de percevoir une rémunération.

27. Par un contrat de travail signé le 1 er juillet 2019 par la présidente de l'association, M. Y a été recruté pour exercer de nouveau les fonctions de directeur général. Ce nouveau contrat stipulait que l'ensemble des missions du directeur général, dont l'énumération ne présente « un caractère [ni] limitatif ni exhaustif », « sera réalisé sous la direction et le contrôle de la Direction de l'employeur ». Alors que l'acte de délégation du 24 mai 2016 mentionné ci-dessus avait cessé de plein droit de produire effet au terme du précédent contrat de travail du directeur général, soit le 31 décembre 2018, il n'a pas été établi de nouvelle délégation de signature précisant l'étendue de ses attributions.

28. Les stipulations combinées des statuts de l'association et des contrats de travail successifs de M. Y ainsi que les dispositions du « cadre de la délégation de pouvoir et de signature de la Présidente au Directeur général de Confluences », établissent l'existence d'un lien régulier de subordination du directeur général aux organes dirigeants de l'association, même si la direction générale de l'association est citée comme organe de direction au même titre que l'assemblée générale et le conseil d'administration. Il résulte néanmoins de l'instruction que l'assemblée générale et le conseil d'administration, en s'abstenant de fixer les orientations générales et les objectifs à atteindre par l'association mais également d'en contrôler la mise en œuvre par le directeur général, ne se sont pas saisis des prérogatives que leurs confèrent les statuts. M. Y a œuvré, dans les faits, en complète autonomie et a engagé l'association, de son propre chef, par des décisions dont ses organes dirigeants n'ont fait, pour l'essentiel, que prendre acte. Ainsi, le directeur général concentrait entre ses mains les pouvoirs les plus étendus au sein de l'association et en faisait usage tant pour les actes de gestion interne que dans les relations avec les tiers.

29. Eu égard à l'étendue de la délégation qui lui était consentie, à la complète autonomie de décision et d'action dont il bénéficiait sur l'ensemble du champ d'activité de l'association et à l'absence de contrôle effectif des organes de direction de l'association sur ses actes, M. Y doit être vu comme le dirigeant de fait de l'association CONFLUENCES sur l'ensemble de la période non prescrite, au cours de laquelle il agissait en qualité de directeur général salarié.

30. M. Y, par les rémunérations qui lui étaient versées en sa qualité de directeur général mais aussi les loyers que l'association CONFLUENCES versait, en exécution du bail relatif à son siège social, à une société civile immobilière dont il était le gérant, a perçu une part substantielle des produits de l'association. Au cours des années 2019 à 2022, cette part a représenté entre 12 et 23 % du total des produits et entre 22 et 52 % du total des subventions publiques allouées à l'association.

31. Il résulte à la fois de la situation de direction de fait et du niveau des rémunérations et des autres formes de rétribution servies à M. Y que les fonctions qu'il exerçait au sein de l'association, en droit comme en fait, l'étaient à titre non bénévole et que les contreparties perçues par l'intéressé excédaient le seuil de tolérance admis par l'administration fiscale mentionné au point 17, au-delà duquel le caractère désintéressé de la gestion est remis en cause.

32. Il est également établi par l'instruction que, compte tenu de la situation de direction de fait exercée par M. Y, l'association ne se conformait pas à l'obligation de renouvellement périodique des organes dirigeants. À défaut de publier ses comptes, l'association ne remplissait pas non plus la condition de transparence

financière. Elle ne pouvait, dès lors, s'exonérer de la règle de non-rémunération des dirigeants.

33. L'administration fiscale, à l'occasion d'une vérification de comptabilité relative aux exercices 2021 à 2023 a relevé tant la situation de direction de fait que la gestion non désintéressée de l'association. Ces constats ont motivé, par communication du 29 janvier 2025 prise au visa des articles 206 et 261 du CGI précités, l'assujettissement de l'association aux impôts commerciaux ainsi qu'un rappel de dettes d'impôt sur les sociétés, pour un montant total de 26 768 € en droits et 3 499 € en intérêts et majorations.

Sur l'infraction résultant de l'engagement de dépenses sans habilitation

Sur les règles relatives à l'engagement des dépenses au sein de l'association

34. Il résulte des règles statutaires mentionnées ci-dessus que le champ de compétence directe du président de l'association CONFLUENCES se limite à la convocation de l'assemblée générale, la présentation du rapport moral, la convocation du conseil d'administration et le contrôle de l'action du directeur général. L'article 12 des statuts de l'association dispose par ailleurs que le directeur général « est recruté par le conseil d'administration ». Dès lors, le président n'est habilité à engager des dépenses au nom de l'association que s'il a reçu mandat pour ce faire du conseil d'administration.

Sur les faits

35. Par une lettre du 31 décembre 2018, la présidente de l'association a notifié à M. Y, en tant que directeur général, une décision d'octroi d'indemnité de départ à la retraite d'un montant de 60 000 € dont le versement interviendrait par fractions mensuelles de 2 000 € jusqu'à apurement. Le premier versement de 2 000 € est intervenu le 15 février 2019, puis une série de versements, chaque mois, de même montant.

36. Par contrat de travail du 1 er juillet 2019, Mme X a recruté M. Y pour occuper, à compter de cette date, les fonctions de directeur général de l'association. Il résulte de l'instruction et il n'est pas contesté que ce contrat a reçu exécution immédiate par les parties.

37. Enfin, par acte sous seing privé du 1 er janvier 2020, la présidente de l'association a conclu un avenant au bail professionnel dont l'association est preneuse depuis le 1 er décembre 2006 pour la location de ses locaux, ayant pour effet de porter le montant du loyer à 24 000 € annuels à compter du 1 er janvier 2020, alors que le bail initial prévoyait un montant de 21 600 € annuels.

Sur la qualification juridique

38. Au sens du 3° de l'article L. 13113 du CJF, constitue un engagement, l'acte par lequel le représentant d'une personne morale crée ou constate à son encontre des obligations desquelles il est résulté une charge financière. Un tel engagement par un auteur non autorisé peut être sanctionné par la Cour sur le fondement de ce même article, en vue de protéger le principe en vertu duquel les dépenses ne peuvent être engagées que par les personnes juridiquement habilitées à le faire selon les règles applicables à l'organisme concerné.

39. En l'espèce, la présidente de l'association n'était pas compétente pour signer les engagements de dépense et ne disposait pas d'une délégation du conseil d'administration pour y procéder.

40. La défense soutient, à titre principal, que la décision d'octroi d'une indemnité de départ à la retraite du 31 décembre 2018, signée de la présidente de l'association, ne constitue pas un acte d'engagement de dépense. Mme X fait valoir, d'une part, qu'un avenant au contrat de travail du directeur général en date 29 novembre 2002 prévoyait déjà le principe de cette indemnité et, d'autre part, que la décision d'octroi litigieuse résultait d'une délibération du conseil d'administration en date du 29 janvier 2019.

41. Ces affirmations ne sont toutefois pas corroborées en fait. L'avenant au contrat de travail n'est pas signé des parties. En outre, le procès-verbal du conseil d'administration du 29 janvier 2019, intervenu en tout état de cause après la signature de la lettre du 31 décembre 2018, ne témoigne d'aucune décision, ni même d'aucune information relative à l'existence et au montant de l'indemnité.

42. La défense soutient également que l'acte d'engagement du 31 décembre 2018, qui est un acte instantané, serait frappé de prescription, que les paiements intervenus en exécution de cet acte ne

caractériseraient pas la continuité de l'infraction et enfin, qu'à la date du premier paiement, le 15 février 2019, le conseil d'administration, qui s'était réuni le 29 janvier 2019, avait par son intervention régularisé l'engagement.

43. L'engagement litigieux est effectivement intervenu avant le 26 janvier 2019, date à laquelle le premier acte de la présente procédure a fixé la prescription. En revanche, l'exécution de cet engagement a été successive et a pris la forme de versements mensuels périodiques jusqu'à apurement, ce que prévoyait, au surplus, l'acte d'engagement initial. Les versements qui en ont résulté étant intervenus en période non prescrite, la Cour est fondée à les appréhender sous le régime de l'infraction continue et à rechercher la responsabilité de l'auteur de l'acte initial, même en période prescrite.

44. À supposer que le conseil d'administration ait pu, par une décision intervenue avant le premier versement, régulariser l'engagement souscrit par la présidente, ses délibérations du 29 janvier 2019 ne comportant aucune décision ni aucune information relative à l'existence et au montant de l'indemnité ne sauraient avoir un tel effet.

45. La défense soutient aussi que la décision de recruter à cette date le directeur général résultait d'une délibération du conseil d'administration en date du 29 janvier 2019, laquelle aurait habilité le président à signer le contrat de travail du 1 er juillet 2019 .

46. Le procès-verbal de cette séance atteste certes que le conseil d'administration a été saisi de la situation du directeur général mais ne mentionne que son départ à la retraite le 31 décembre 2018 et son recrutement le 1 er janvier 2019. Ces questions sont distinctes de celle de son recrutement le 1 er juillet suivant. En outre, elles n'ont en tout état de cause fait l'objet d'aucune décision relative aux conditions de l'embauche, à la durée du contrat, à la rémunération ou encore aux missions confiées au directeur général, ni d'aucune habilitation donnée à la présidente afin d'établir et de signer un contrat de travail avec l'intéressé.

47. Enfin, la défense n'établit ni même n'allègue que le conseil d'administration aurait décidé du principe et des termes de l'avenant du 1 er janvier 2020 au contrat de bail, et aurait, ce faisant, habilité la présidente à le signer. Il est soutenu que l'avenant aurait simplement régularisé l'exécution du contrat de bail initial, dont la clause d'indexation des loyers n'avait pas été mise en œuvre depuis 2006 ; cet avenant, dépourvu d'effet propre, ne serait dès lors pas assimilable à un engagement de dépense. Cette interprétation des stipulations du bail et de l'avenant n'est cependant vérifiée ni en fait ni en droit. En effet, il ne ressort pas des pièces que les parties à l'avenant auraient souhaité compenser l'inexécution de la clause d'indexation depuis 2006. Il n'est pas non plus démontré que le recours à cette clause se serait traduit par un renchérissement du loyer, équivalent à celui résultant de l'avenant. De plus, la signature de l'avenant, intervenue après deux reconductions tacites du bail, n'autorisait plus le propriétaire à se prévaloir, à cette date, de la totalité de l'évolution de l'indice de référence par-delà ces reconductions. En tout état de cause, même à supposer l'avenant dépourvu d'effet à l'égard des obligations de l'association, la présidente n'était pas davantage habilitée à le signer.

Sur l'imputation des responsabilités

48. Il résulte des dispositions citées au point 34 que les manquements relevés aux points 35 à 47 sont imputables à Mme X.

49. En effet, Mme X, régulièrement élue présidente de l'association le 24 mai 2016 et détentrice de ces fonctions sur l'ensemble de la période poursuivie, est la signataire des trois actes litigieux constitutifs d'engagement de dépense et n'établit pas avoir été habilitée par le conseil d'administration, qui était seul compétent pour les décider.

Sur les circonstances aggravantes de responsabilité

50. Mme X avait pleine connaissance de la portée des actes qu'elle signait, l'intéressée ayant une pratique ancienne et variée des fonctions d'administratrice et de présidente de conseil d'administration au sein de nombreux organismes, une expérience d'élue locale l'ayant notamment mise au contact de nombreuses

associations œuvrant dans le domaine culturel. Elle ne pouvait, à ce titre, ignorer les insuffisances de l'organisation au sein de l'association CONFLUENCES qu'elle a laissé perdurer sans y mettre fin.

Sur l'infraction résultant de la violation des règles relatives à l'exécution des dépenses de l'association

Sur les règles relatives à l'exécution des dépenses de l'association

51. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 12379 du code du travail dans sa rédaction applicable à l'époque des faits : « Tout salarié quittant volontairement l'entreprise pour bénéficier d'une pension de vieillesse a droit à une indemnité de départ à la retraite » .

52. En application des deux premiers alinéas de l'article L. 16122 du code de la sécurité sociale applicable à la même époque : « Le service d'une pension de vieillesse prenant effet postérieurement au 31 mars 1983, liquidée au titre d'un régime de retraite de base légalement obligatoire, et dont l'entrée en jouissance intervient à compter d'un âge fixé par décret en Conseil d'État, ou ultérieurement, est subordonné à la rupture de tout lien professionnel avec l'employeur ou, pour les assurés exerçant une activité non salariée relevant du ou desdits régimes, à la cessation de cette activité. / Par dérogation, les dispositions du premier alinéa ne font pas obstacle à la reprise d'une activité relevant du régime général de sécurité sociale, du régime des salariés agricoles ou de l'un des régimes spéciaux de retraite au sens de l'article L. 711-1 et procurant des revenus qui, ajoutés aux pensions servies par ces mêmes régimes ainsi que par les régimes complémentaires légalement obligatoires régis par le livre IX, sont inférieurs à 160 % du salaire minimum de croissance ou au dernier salaire d'activité perçu avant la liquidation de la ou desdites pensions et sous réserve que cette reprise d'activité, lorsqu'elle a lieu chez le dernier employeur, intervienne au plus tôt six mois après la date d'entrée en jouissance de la pension ».

53. Il résulte de ces dispositions combinées, applicables à l'association CONFLUENCES comme à tout employeur de droit privé, que la rupture de tout lien professionnel avec l'employeur, au moins pendant une durée de six mois, conditionne non seulement le service d'une pension de vieillesse au salarié faisant valoir ses droits à la retraite, mais également le versement d'une indemnité de départ à la retraite.

54. Figure par ailleurs au nombre des règles dont la méconnaissance peut être sanctionnée au titre de l'article L. 1319 du CJF le principe selon lequel il revient aux gestionnaires de veiller à la sauvegarde des intérêts matériels de l'organisme dont ils assurent la gestion. En particulier, en tant que mandataires sociaux et agissant dans le cadre des pouvoirs qui leur sont accordés par les statuts, les dirigeants d'une association à but non lucratif ont l'obligation d'assurer une gestion prudente et diligente des finances et du patrimoine associatifs.

Sur les faits

55. Il ressort des pièces versées à l'affaire que le directeur général, tout en ayant fait valoir ses droits à la retraite, liquidé ses droits à pension et perçu par fractions son indemnité de départ à la retraite, a poursuivi son activité salariée au sein de l'association entre le 1 er janvier et le 30 juin 2019 sans contrat de travail formalisé et a perçu, à ce titre, une rémunération nette mensuelle de 4 000 €.

56. Les rémunérations versées au directeur général sur l'ensemble de la période poursuivie, alors que l'intéressé exerçait la direction de fait de l'association, ont motivé, compte tenu du caractère non désintéressé de sa gestion, l'assujettissement de l'association aux impôts commerciaux ainsi qu'un rappel de dettes d'impôt sur les sociétés pour un montant total de 26 768 € en droits et 3 499 € en intérêts et majorations.

57. Enfin, ces décisions ont été prises alors que l'association, comme en attestent les comptes 2019 et les observations définitives de la chambre régionale des comptes Occitanie sur les comptes et la gestion des exercices 2018 à 2022, connaissait alors un contexte financier difficile.

Sur la qualification juridique

En ce qui concerne la méconnaissance de règles d'exécution des dépenses

58. Il résulte de l'instruction, en premier lieu, que la décision d'octroi d'une indemnité de départ à la retraite au directeur général est intervenue le 31 décembre 2018 alors même qu'il n'était pas dans les intentions des parties de rompre les liens professionnels qui les unissaient par la mise en retraite effective de l'intéressé, ce que confirme la poursuite de l'activité salariée de M. Y dès le 1 er janvier 2019. Le bénéfice de cette indemnité étant conditionné, comme il a été dit ci-dessus, à la rupture de tout lien professionnel avec l'employeur, c'est en méconnaissance des règles précitées des articles L. 12379 du code du travail et L. 16122 du code de la sécurité sociale qu'est intervenue la décision litigieuse.

59. En deuxième lieu, les rémunérations servies au directeur général entre le 1 er janvier et le 30 juin 2019, en contrepartie d'une activité salariée occulte, sont intervenues alors même que l'intéressé avait commencé à percevoir une pension de vieillesse. Cette reprise d'une activité professionnelle chez le dernier employeur procurant des revenus au sens du deuxième alinéa de l'article L. 16122 précité du code de la sécurité sociale, ne pouvait intervenir dans les six mois suivant la date d'entrée en jouissance de la pension. Dès lors, c'est en méconnaissance de ces dispositions que sont intervenues la prolongation d'activité du directeur général et sa rémunération entre le 1 er janvier et le 30 juin 2019.

60. En troisième lieu, les rémunérations servies au directeur général sur l'ensemble de la période poursuivie peuvent être assimilées à la contrepartie de sujétions réellement mises à sa charge. En revanche, la circonstance que ce dernier exerçait au cours de la même période la direction de fait d'une association bénéficiant du régime préférentiel applicable aux entités à gestion désintéressée, lui interdisait, selon les dispositions des article 206 et 261 du CGI et leur interprétation par la doctrine administrative opposable de percevoir des rémunérations excédant les tolérances admises par l'administration fiscale. En ce sens, doivent être considérées comme méconnaissant les règles issues de ces dispositions, non seulement la part de ces rémunérations perçue à compter du 1 er juillet 2019 excédant le seuil fixé par l'administration aux trois-quarts du SMIC, mais également les rémunérations perçues du 1 er janvier au 30 juin 2019, indues dans leur totalité.

61. Il résulte, en quatrième lieu, de ces mêmes rémunérations ainsi que des loyers versés à la SCI propriétaire de ses locaux que la gestion de l'association n'était pas désintéressée, qu'elle bénéficiait irrégulièrement au directeur général et qu'elle a motivé son assujettissement aux impôts commerciaux. Dès lors, c'est en méconnaissance des intérêts matériels de l'association, auxquels la présidente avait le devoir de veiller, qu'a été admise et poursuivie cette gestion intéressée.

62. Il est soutenu, en défense, que le directeur général n'aurait en réalité pas poursuivi son activité salariée au sein de l'association au cours des six premiers mois de l'année 2019 et que le versement des rémunérations et l'émission des bulletins de paye qui figurent au dossier, procèderaient d'une erreur imputable au cabinet comptable de l'association. Ces affirmations, qui contredisent directement les déclarations faites par la personne renvoyée en cours d'instruction, manquent de surcroît en fait, l'activité du directeur général au cours de cette période étant établie par plusieurs pièces figurant au dossier.

63. Il est par ailleurs soutenu que la situation du directeur général, qui avait dépassé l'âge légal de départ à la retraite et avait suffisamment cotisé pour bénéficier d'une liquidation de ses droits, doit conduire à écarter tout caractère indu du cumul de sa pension, d'une indemnité de départ à la retraite et d'une rémunération. Il n'en demeure pas moins que le versement d'une indemnité de départ à la retraite et l'entrée en jouissance de la pension étaient conditionnés à la rupture de tout lien professionnel avec l'association et que la reprise d'une activité professionnelle, au sein de cette dernière, ne pouvait intervenir avant un délai de six mois.

64. Est de même sans incidence, au regard de la méconnaissance des règles ci-dessus évoquées, l'affirmation selon laquelle la situation financière de l'association aurait évolué favorablement après 2020. Outre qu'une situation financière plus favorable est sans effet sur la régularité des agissements en cause, les actes litigieux ont en tout état de cause été décidés et accomplis pour l'essentiel avant le redressement des finances de l'association.

65. La circonstance, enfin, que la vérification de comptabilité conduite par l'administration fiscale ne se soit pas traduite par des rappels de TVA par taxation d'office, mais uniquement par des appels d'arriérés d'impôt sur les sociétés, ensemble leurs intérêts et majorations, est sans incidence quant à la réalité de l'assujettissement unilatéral de l'association aux impôts commerciaux qui a suivi cette vérification, laquelle atteste que la gestion de l'association n'était pas désintéressée, en infraction avec le caractère non lucratif de ses activités auquel les dirigeants, en particulier la présidente de l'association, avaient statutairement l'obligation de veiller.

Sur la gravité des fautes

66. Les faits précités établissent que de multiples règles d'exécution des dépenses de l'association ont été méconnues. Ces manquements à des dispositions et règles de natures diverses, qui poursuivaient une finalité étrangère par nature aux intérêts de l'association, étaient délibérés, se sont poursuivis sur plusieurs années et, s'agissant de l'octroi de rémunérations indues au directeur général, ont fait l'objet d'écritures d'occultation en comptabilité ayant affecté la sincérité des états financiers de l'association.

67. Les infractions en cause sont dès lors, dans leur ensemble, constitutives d'une faute grave.

Sur le préjudice financier

68. Dès lors, en premier lieu, que la condition de rupture effective des liens professionnels entre M. Y et son employeur n'était pas remplie, sont constitutives d'un préjudice financier pour l'association l'indemnité de départ à la retraite de 60 000 € nets qui lui a été octroyée et les cotisations qui s'y ajoutent au bénéfice de l'URSSAF, dont le montant peut être évalué à 30 000 €. Ce premier chef de préjudice atteint ainsi 90 000 €.

69. Constituent également un préjudice financier pour l'association les rémunérations perçues par le directeur général, soit dans leur totalité pour la période de six mois qui a suivi sa mise à la retraite, soit pour la seule fraction qui excédait le seuil admis à titre de tolérance par l'administration fiscale pour la rémunération des dirigeants d'organisme à gestion désintéressée, à l'expiration de cette période. Cette part des rémunérations constitutive de préjudice peut être évaluée, sur l'ensemble de la période non prescrite, à 380 000 €.

70. Enfin, l'assujettissement aux impôts commerciaux, à laquelle une gestion désintéressée lui permettait d'échapper, et à ce titre le rappel de dettes d'impôt sur les sociétés pour un montant total de 26 768 € en droits et 3 499 € en intérêts et majorations constitue un préjudice financier.

71. Le préjudice total subi par l'association, ainsi évalué, atteint 500 267 €. Au regard du niveau du budget annuel de l'association au cours de la période non prescrite, dont les charges totales ont évolué entre 586 961 € et 897 110 € et les produits totaux entre 612 343 € et 951 551 €, ce préjudice est significatif.

72. Par suite, l'élément matériel de l'infraction est établi sans qu'il soit besoin, au cas d'espèce, de se prononcer sur la possibilité de retenir en outre, au titre du préjudice constitutif de l'infraction en cause, les préjudices qu'auraient subis le Trésor et le régime général de sécurité sociale du fait des fautes de gestion commises, comme le fait le ministère public. Au surplus, la réalité des préjudices au Trésor et aux caisses de sécurité sociale invoqués par le ministère public n'apparaît pas établie en l'espèce. Comme exposé au point 70, l'assujettissement aux impôts commerciaux résultant de la méconnaissance des conditions de la gestion désintéressée a causé un préjudice à l'association, et non au Trésor public. Par ailleurs, les fautes mentionnées aux points 59 et 60 ne portent pas sur le fait que M. Y n'aurait pas été en droit de faire valoir ses droits à la retraite et de percevoir sa pension, ou qu'il n'aurait pas respecté les règles de cumul emploi-retraite. Par suite, le préjudice financier en résultant pour le régime général de sécurité sociale et les caisses de retraite complémentaire, qu'invoque le ministère public, n'apparaît pas ici établi.

Sur l'imputation des responsabilités

73. Il résulte des stipulations citées aux points 19 à 22 et des règles exposées au point 54 que les manquements relevés aux points 55 à 74 sont imputables à Mme X.

74. En effet, Mme X, régulièrement élue présidente de l'association le 24 mai 2016 et détentrice de ces fonctions sur l'ensemble de la période poursuivie, se devait, en cette qualité, non seulement d'exercer son mandat dans le respect des règles statutaires qui s'imposaient à elle, mais encore de veiller à la continuité de l'objet social de l'association, à la sauvegarde de ses intérêts matériels et au bon fonctionnement de ses instances.

75. Si, à cet égard, les agissements du directeur général, et en particulier la direction de fait qu'il exerçait au sein de l'association, ont pu contribuer à la réalisation des infractions ci-dessus relevées, cet état de fait n'exonère nullement Mme X de la responsabilité que lui conférait la présidence, laquelle se trouve engagée en raison non seulement de la part directe qu'elle a pris aux actes litigieux, mais encore de son abstention prolongée à faire cesser les désordres internes à l'association.

Sur les circonstances aggravantes de responsabilité

76. Constituent pour Mme X des circonstances aggravantes de responsabilité les alertes émises par le cabinet O dans son rapport de février 2014, consacré aux problèmes de gouvernance de l'association, dont l'intéressée ne pouvait ignorer l'existence, compte tenu du mandat de conseillère municipale qu'elle exerçait jusqu'au 30 mars 2014 au sein du groupe majoritaire de la collectivité commanditaire et auxquelles elle n'a cependant pas donné suite.

77. Constituent également des circonstances aggravantes, pour l'intéressée, le caractère prolongé de son abstention à faire cesser les désordres internes à l'association, en particulier la situation de direction de fait et la méconnaissance des principes fondamentaux de la gestion associative, en particulier son caractère par principe désintéressé, dont elle ne pouvait pourtant ignorer la teneur au vu de son parcours.

78. Aggravent également la responsabilité encourue par Mme X les agissements qui ont visé à occulter les décisions par lesquelles le directeur général a bénéficié d'une mise à la retraite fictive et d'une rémunération sans contrat de travail.

Sur les circonstances atténuantes de responsabilité

79. Constituent à l'inverse pour Mme X des circonstances atténuantes de responsabilité, l'absence d'avantage personnel retiré des agissements ci-dessus exposés et la recherche de continuité d'activité de l'association CONFLUENCES qui les a motivés.

Sur l'amende

80. Il sera fait une juste appréciation de la gravité des faits, de la situation personnelle de l'intéressée et des circonstances de l'espèce en infligeant à Mme X une amende de 4 000 €.

Sur la publication de l'arrêt

81. Compte tenu de ce qui précède et des circonstances de l'espèce, il y a lieu de publier l'arrêt au Journal officiel de la République française.

Par ces motifs, DÉCIDE :

Article 1 er . – Mme X est condamnée à une amende de quatre mille euros (4 000 €).

Article 2. – Le présent arrêt sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait et jugé par M. Emmanuel GLIMET, président de chambre par intérim, président de la formation ; Mme Agnès KARBOUCH, conseillère présidente, présidente de section ; M. Benoît GUÉRIN, conseiller maître ; M. Alain STÉPHAN, conseiller président ; MM. Nicolas SACHOT et Laurent GEORGES, premiers conseillers ; M. Florent CHARLES, conseiller.

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 Emmanuel GLIMET

En application des articles R. 142-4-1 à R. 142-4-5 du CJF, 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. Pour les personnes domiciliées en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie, ce délai est augmenté d'un mois. Pour les personnes domiciliées à l'étranger, le délai d'appel est augmenté de deux mois. La révision d'un arrêt peut être demandée après expiration des délais d'appel, et ce dans les conditions prévues aux articles R. 142-5-6 et R. 142-4-7 du même code.