

## Fiche de jurisprudence

### Arrêt S-2023-1382 Caisse de Crédit Municipal de Bordeaux (CCMB) du 26/10/2023

*En italique : extrait de l'arrêt*

Avocat général Yann Simon et Louis Gautier

#### A/ Les faits

Ils sont relatifs à des prêts accordés (autorisés par délibérations préalables

- 2 prêts immobiliers pour une valeur de 4,2 millions € (sur 27 accordés pour 19,135 millions € entre février 2017 et avril 2019)
- 2 prêts SACEM pour une valeur de 3,265 millions € (sur 3 prêts accordés pour une valeur de 5,765 millions € en 2017 et 2018)

#### B/ Les justiciables

M X directeur général au moment des faits représenté par un avocat

M Y directeur général adjoint au moment des faits représenté par un avocat

#### C/ Les témoins

A l'initiative du ministère public

Mme B ancienne vice-présidente du conseil d'orientation et de surveillance (COS) de la CCMB

M.F directeur général en fonctions de la CCMB

Pas de témoins à l'initiative de la défense

#### D/ Les argumentaires

##### **D-1 Avant de traiter sur le fond : prescription, non bis in idem, partialité**

###### 1- La prescription

M. X fait valoir que les faits qui lui sont reprochés seraient prescrits.

- Les poursuites initiées par le réquisitoire introductif du 24 mars 2022 devant la CRC Nouvelle-Aquitaine l'ont été sur le fondement des articles L. 313-3, L. 313-4 et L. 313-6 du CJF dans sa version antérieure au 1er janvier 2023
- Ces infractions ont été abrogées par l'ordonnance du 23 mars 2022
- Toute condamnation sur la base d'une infraction abrogée est proscrite, même pour des faits antérieurs à l'abrogation.
- Les actes pris avant le réquisitoire supplétif du 10 janvier 2023 sont privés d'effet, les infractions ayant été abrogées

Pour la Cour :

- *La comparaison de ces deux articles (ancien et nouveau) établit suffisamment que le législateur a maintenu la définition de l'infraction mais a soumis sa constatation à la constitution d'une faute grave et d'un préjudice financier significatif. Les faits en eux-mêmes, soit un manquement aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses ou à la gestion des biens de l'État, des collectivités, établissements et autres organismes, étaient constitutifs d'une infraction jusqu'au 31 décembre 2022 et le restent depuis le 1er janvier 2023*
- *Il en résulte que les déférés de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine et les réquisitoires du ministère public ont valablement interrompu la prescription*

###### 2- Le non bis in idem

M.X fait valoir que :

- L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) a décidé de ne pas le poursuivre (y compris M.Y)
- Il a, comme M.Y, été démis de ses fonctions par sanction disciplinaire pour les mêmes faits

- Il a été condamné à une amende de 20 000€ dont 10 000€ avec sursis pour délit de favoritisme et que cette condamnation pénale visait les modalités d'octroi des prêts

Pour la Cour :

- Le Gouvernement de la République a émis une réserve sur la ratification du protocole annexe de la Convention européenne des droits de l'homme : seules les infractions en droit français relevant des tribunaux statuant en matière pénale sont concernées par le non bis in idem → l'ACPR n'est pas un tribunal statuant en matière pénale ce qui ne saurait exclure l'intervention de la Cour des Comptes
- Rien n'indique dans la décision de cette Autorité qu'elle avait envisagé puis écarté de poursuivre MM.X et Y.
- La condamnation pénale dont fait état M.X était fondé sur un délit de favoritisme, étranger à la présente cause
- Rien, dans le dossier, n'indique que MM.X et Y ont quitté leurs fonctions suite à une sanction disciplinaire
- Les poursuites devant la Cour des Comptes ne font pas obstacle à l'exercice des actions pénales et disciplinaires

### 3- Sur la partialité de l'instruction

- M X fait grief à l'instruction de s'être fondée principalement sur les productions de la CCMB et que ces productions n'ont pas suffisamment d'éléments à décharge qui existent à la CCMB : rapports de contrôle interne ne décelant aucune alerte d'irrégularité sur les faits ; les présidents successifs et le comité des risques n'ont pas été interrogés
- M.Y souligne le rôle de témoin de l'actuel directeur de la CCMB est contestable puisqu'il est partie civile dans le cadre de la procédure pénale devant le tribunal correctionnel de Bordeaux
- Pour la Cour : *Les éléments produits par les dirigeants actuels de la CCMB, à défaut que MM. X et Y en aient établi la fausseté, apparaissent suffisamment avérés par les comptes rendus de comités tenus sous la direction de MM. X et Y, par le rapport de l'ACPR, dont l'instruction a été menée alors qu'ils étaient en fonctions, par les rapports des commissaires aux comptes, relatifs aux exercices de leur gestion. La mise en doute des productions de la CCMB à l'instruction est donc insuffisamment fondée.*
- Le conseiller maître chargé de l'instruction a instruit à charge et à décharge ; MM.X et Y ont eu accès à toutes les pièces du dossier.

#### En résumé :

- le transfert de la CDBF vers la Cour des Comptes au 1<sup>er</sup> janvier 2023 entraîne transfert de toute la procédure antérieure dès lors que la nature des infractions est reprise par la RGP alors même qu'elles doivent être assorties d'un préjudice financier significatif et d'une faute grave.
- le non bis in idem est écarté sur 2 fondements : non correspondance des infractions et absence de lien avec une sanction disciplinaire
- la partialité est écartée dès lors que le magistrat instructeur est indépendant et les parties ont accès à toutes les pièces

## D-2 Sur le fond

### 1- Les griefs du ministère public

*Le procureur général près la Cour des comptes estime qu'en octroyant divers prêts, immobiliers ou SACEM, les dirigeants effectifs de la CCMB ont :*

- *Enfreint les règles relatives à l'exécution des dépenses de la Caisse, exposé l'établissement à des risques significatifs de non-conformité (absence d'habilitation de la BCE pour l'octroi de prêts gagés sur des biens immobiliers ou mobiliers et prêts SACEM avec pour ces derniers une délibération postérieure à l'accord des prêts) et de crédit (absence de connaissance de la situation patrimoniale et financière des bénéficiaires).*
- *Manqué à leur devoir général d'organisation, de contrôle et de surveillance.*
- *Les agissements irréguliers ayant eu un caractère systémique, ils doivent être regardés comme formant un ensemble constitutif de faute grave de gestion*
- *Le directeur général n'a, en méconnaissance du règlement intérieur de la CCMB, pas présidé le comité de crédit qui a rendu un avis favorable aux prêts*

### S'agissant du risque de crédit :

- M X fait valoir que le risque de crédit fait partie de l'activité de prêt et que les prêts non performants sont couverts par les fonds propres de la CCMB. Le bilan de la Caisse est affecté de nombreux prêts non performants relevant de la gestion antérieure et transformés en pertes. L'équipe dirigeante a sollicité, sans succès, fin 2016 un audit de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine et a, elle-même, avec les services de contrôle et de maîtrise des risques toiletté le bilan de l'établissement public
- La Cour : *Le fait que les prêts non performants soient couverts par les fonds propres de la Caisse n'invalide pas le constat que des pertes peuvent avoir été causées par l'action ou l'inaction de MM. X et Y. Les insuffisances alléguées des organes de contrôle interne ou externe seront examinées au titre des circonstances atténuantes mais elles ne peuvent exonérer MM. X et Y de leur responsabilité*

### S'agissant de l'organisation, la surveillance et le contrôle

*La Cour : L'ACPR a pu relever de sérieux manquements s'agissant du dispositif de contrôle interne, de la cartographie des risques et du contrôle de conformité, de la sélectivité et de la maîtrise du risque de crédit, du fait de la collecte déficiente des renseignements sur les emprunteurs.*

Dès lors que ces manquements étaient de nature à affecter la qualité de la décision d'octroi de prêt et que les prêts en cause ont été accordés par les dirigeants effectifs, ceux-ci ont validé des dossiers incomplets. Il leur était, en effet, loisible de se faire produire des éléments complémentaires avant signature.

En ce sens, ils ont manqué, avant de prendre leurs décisions à leur obligation de contrôle de l'effectivité du processus conduisant à la décision et, notamment, des garanties qu'il donnait à la qualité des décisions de prêt.

#### S'agissant du risque de conformité

La Cour :

- Les listes des établissements de crédit relevant du code monétaire et financier publiées au Journal officiel des 5 juillet 2005 et 22 juillet 2008 mentionnent la Caisse de crédit municipal de Bordeaux parmi les caisses de crédit municipal dont l'activité n'est pas limitée aux prêts sur gage. Les listes, désormais accessibles sur le registre des agents financiers (REGAFI), ne précisent aucune restriction.
- Cette habilitation n'est pas mise en cause par l'ACPR. Une délibération n° 2016/18 du 29 juin 2016 autorise le directeur à demander une extension d'agrément à l'octroi de crédits aux établissements publics locaux et aux associations. Il y est précisé que la CCMB est déjà autorisée à accorder des crédits aux personnes physiques (au-delà des prêts sur gages corporels).
- Le fait que la CCMB ne serait pas habilitée à effectuer d'autres opérations que le prêt sur gage n'est pas établi. Ainsi le **risque de non-conformité sur ce point n'est pas constitué.**

#### S'agissant des manquements et le risque de crédit, constitutifs d'une faute grave

A titre de rappel : le risque de crédit correspond au risque encouru en cas de défaillance d'une contrepartie.

L'appréciation du risque de crédit tient compte, notamment des éléments sur la situation financière du bénéficiaire, en particulier sa capacité de remboursement et, le cas échéant, des garanties reçues. L'article 108 du même arrêté prévoit que les établissements de crédit constituent des dossiers de crédits destinés à recueillir l'ensemble de ces informations. L'article 109 prévoit que la sélection des opérations de crédit tient compte de leur rentabilité. Les délibérations du COS n° 2016/47 du 13 décembre 2016 et n° 2018/30 du 19 juin 2018 déclinent ces dispositions pour les prêts consentis par la CCMB ici en cause.

##### ➔ Sur les prêts patrimoniaux ou immobiliers.

- Sur le prêt accordé à Mme C dans le cadre de la délibération du 19 juin 2018:

- Objet du prêt en lien avec la délibération
  - Absence de déclaration de patrimoine
  - Absence d'examen de solvabilité (le remboursement représentait 68,6% des revenus bruts de Mme C)
  - Connaissance d'un litige opposant Mme C et son locataire (Mme C tirait l'essentiel de ses revenus de ses loyers arrêt des paiements le 8 mars 2017 et contrat de prêt le 12/12/2018)
  - Garantie par nantissement de parts de SCI alors qu'exclue par la délibération (seule l'hypothèque de 1<sup>er</sup> rang était acceptée)
  - Absence de suivi de la valeur du bien apporté en garantie
- Sur le prêt accordé à M. M
  - Absence de vérification de l'objet du prêt
  - Absence de vérification de la situation patrimoniale et de la capacité de remboursement
  - Estimation du bien par un notaire qui n'a pas la qualité d'expert et qui était séquestre des fonds garantissant le bon paiement des intérêts. Or l'expert ne doit avoir aucun intérêt économique personnel vis-à-vis du bien évalué.

##### ➔ Sur les prêts SACEM

- Sur le prêt accordé aux consorts Db
- Défaut d'examen préalable et complet de la solvabilité
- Lourd endettement des consorts Db et notamment inscription au FICP
- Garanties incertaines : convention de cession ne porte que sur les revenus de Monsieur et non de Madame
- Sur le prêt accordé à Mme Dp
- Défaut d'examen préalable de solvabilité et notamment sur la stabilité des droits SACEM
- Ecart entre les revenus déclarés sur la fiche et la réalité des avis d'imposition (surévaluation de la déclaration à la CCMB)

#### En résumé :

- octroi de prêts en enfreignant les règles relatives à l'exécution des dépenses de l'établissement
- exposition de la CCMB à des risques de crédit : caractère incomplet des dossiers et insuffisance de sûretés
- le risque significatif de non-conformité n'est pas retenu : l'absence d'habilitation de la CCMB d'accorder des prêts autres que le prêt sur gage n'est pas établie

#### 2- S'agissant de la constitution d'une faute grave

Pour le ministère public :

- Manquement sur les règles relatives aux dépenses de la CCMB
- Exposition de l'établissement à des risques significatifs de non-conformité et de crédit
- Violation du devoir général d'organisation, de contrôle et de surveillance
- Caractère systémique qui constitue une faute grave de gestion

Pour la Cour :

- L'existence de règles (code monétaire et financier, règlement européen) a pour objectif d'*assurer la continuité des activités des banques et des assurances, lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, protéger la clientèle, préserver la stabilité financière. Leur violation dans un établissement de crédit constitue une faute grave.*
- *La gravité du manquement est d'autant plus lourde que les montants des prêts constituent un enjeu financier important et méritaient donc une attention particulière des signataires.*
- *L'appréciation du risque de crédit tient notamment compte des éléments sur la situation financière du bénéficiaire, en particulier sa capacité de remboursement, et, le cas échéant, des garanties reçues..... La non-production des pièces nécessaires au cours de l'instruction et le constat de l'absence de nombreuses pièces relevé dans le rapport de l'ACPR, réalisé avant la fin des fonctions de MM. X et Y, établit suffisamment leur absence au moment de la signature des contrats de prêts.*
- Le caractère systémique n'est pas retenu car même s'il y a répétition des manquements cela ne concerne que 2 prêts sur 27, 2 prêts SACEM sur 3 et aucun prêt sur gage de haute valeur.

Pour la défense : M Y fait valoir que la faute grave et le préjudice sont deux éléments distincts et que la gravité de la faute ne peut pas être liée au montant du préjudice

Pour la Cour : *l'exigence d'un cumul entre une faute grave et un préjudice financier significatif, posée par le législateur, pour constituer l'infraction prévue par l'article L. 131-9 du CJF exclut certes que l'infraction soit constituée en l'absence d'un préjudice financier significatif, même en cas de commission d'une faute grave. La rédaction de l'article n'interdit cependant pas au juge de retenir l'importance de l'enjeu financier pour qualifier la gravité de la faute.*

En résumé :

- la violation des règles dont le but est d'assurer la continuité des activités des banques et des assurances, lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, protéger la clientèle, préserver la stabilité financière constitue une faute grave
- le caractère systémique n'est pas retenu car le nombre de dossiers concernés est faible par rapport à l'activité de la CCMB
- le lien entre préjudice financier et faute grave est étroit car le juge peut qualifier la gravité de la faute au regard du préjudice.

3- S'agissant du préjudice

Pour le ministère public : *évalue le préjudice financier causé par la faute grave de gestion commise par les dirigeants effectifs à minima à 220 000 €, à s'en tenir aux sommes que la CCMB a déjà dû exposer consécutivement à cette faute et, beaucoup plus probablement à la somme, à parfaire à la date du jugement à intervenir, et à 5,2 M€ si l'on y ajoute les pertes qui devront être inscrites à brève échéance en charges au titre des créances irrécouvrables.*

Pour la défense :

- Aucun préjudice n'est constitué car les prêts restent à rembourser et en tout état de cause il est difficile d'établir la perte éventuelle
- La perte n'engagerait pas d'argent public d'une part parce que l'argent manié est privé et d'autre part parce que le capital de la CCMB est suffisant pour couvrir la perte telle que chiffrée par le ministère public. La commune de Bordeaux n'aurait donc pas à engager des fonds.
- Il y a lieu de tenir compte des gains apportés par les prêts en cause
- Les chiffres retenus émanent de la direction actuelle de la CCMB et il y a lieu de les apprécier avec circonspection
- La responsabilité des tiers évaluateurs devrait être engagée ce qui réduirait le préjudice.

Pour la Cour : la Cour examine chacun des prêts et évalue le préjudice en fonction du prêt restant à rembourser en principal et soustrait le montant des sûretés constituées. Alors même que les pertes ne sont pas définitivement constatées les perspectives de recouvrement sont compromises.

Il en ressort un préjudice financier minimal de 3,94 millions d'euros.

Pour en regarder le caractère significatif la Cour rapporte ce montant au produit net bancaire de la CCMB entre 2016 et 2021 et constate que selon les années le préjudice représente entre 36 et 50% du produit bancaire.

La Cour rejette l'argumentation de la défense et notamment le caractère privé des fonds: la commune est sociétaire unique de la CCMB et c'est sa dotation initiale qui en a permis la construction.

Par ailleurs la Cour impute le préjudice à M. X et M. Y.

En résumé :

- le montant du préjudice calculé par la Cour tient compte du montant brut diminué des sûretés
- le caractère significatif est examiné par rapport au produit net bancaire sur plusieurs années
- la Cour ne remet pas en cause le caractère privé des fonds de la CCMB mais rappelle que la CCMB n'a qu'un seul sociétaire : la commune de Bordeaux. (nb ce n'est pas dans l'arrêt mais c'est bien au sociétaire unique d'apporter tout soutien financier)

#### 4- Sur les circonstances atténuantes

La défense fait valoir :

- Un nature hybride de la CCMB ni établissement de crédit ni établissement public confronté à deux réglementations parfois contradictoires
- Une équipe dirigeante formée par le centre français de la profession bancaire et donc peu au fait de la réglementation propre à la CCMB
- Une baisse d'activité concurrentielle, l'absence de subventions ce qui l'oblige à trouver des financements. Les prêts constituant l'essentiel de son activité
- La politique de la CCMB a été partagée avec la commune jusqu'au changement de municipalité
- Le contrôle de conformité incombait à des cadres expérimentés en interne, et en externe à des conseils compétents qui n'ont pas signalé de difficulté
- Les erreurs d'évaluation incombent aux évaluateurs
- M Y insiste sur son inexpérience et son absence de connaissances particulières ; son recrutement est lié à des liens anciens avec M.X

Pour la Cour :

- M X et M Y auraient dû refuser les postes proposés s'ils s'estimaient incompetents
- Les défaillances du contrôle interne ne peuvent être invoquées car la mission d'évaluation et de contrôle incombe à l'équipe dirigeante
- La défaillance des contrôles externes n'est pas établie
- L'environnement politique, économique et juridique n'est pas de nature à expliquer les infractions. *Le haut niveau de recrutement des dirigeants effectifs, leur nécessaire indépendance et la grande autonomie qui leur était laissée devaient les rendre aptes à concilier les objectifs de conformité, développement et profitabilité qu'ils estiment leur avoir été assignés*
- En revanche c'est le COS qui doit assurer le contrôle général sur les décisions des dirigeants effectifs. Les dossiers de prêts, retenus par la décision de renvoi, n'ont pas fait l'objet de dissimulation vis à vis du COS. Les négligences du COS dans sa fonction de contrôle sont de nature à atténuer la responsabilité de MM X et Y.

En résumé :

- l'ensemble des argumentations sont rejetées
- en revanche est retenue la négligence du COS dans sa mission de contrôle

#### 5- S'agissant d'une circonstance aggravante

Recrutement de 2 postes principaux (directeur général adjointe et secrétaire général) hors des procédures habituelles, par connaissance et par recommandation. Les personnes recrutées ne disposant pas d'expérience en matière bancaire avec pour la secrétaire générale une absence de qualité de savoir-être propres à un membre de la direction générale.

*M. X s'est privé et a privé la Caisse de la chance de disposer des compétences nécessaires à son activité essentielle, qui, selon lui, faisaient défaut. Cette circonstance aggrave la responsabilité de M. X.*

Le ministère public avait fait grief du niveau de rémunération mais la Cour a rejeté l'argumentation.

En résumé :

- la qualité du recrutement est une circonstance aggravante dès lors que les personnes recrutées n'ont pas les compétences requises.

## E/ La décision

*En ce qui concerne l'attribution des prêts, il sera fait une juste appréciation de la gravité des faits, du préjudice causé et des circonstances de l'espèce, en infligeant à M. X une amende de 20 000 € et à M. Y une amende de 10 000 €, soit un montant inférieur au plafond fixé par l'article L. 131-6 du code des juridictions financières.*

## F/ Commentaires

Arrêt assez complexe avec pour la première fois la notion de faute grave et de préjudice financier significatif.

Sur la faute :

- Violation des règles du code monétaire et financier et du règlement européen
- Examen du montant du préjudice pour juger de la gravité de la faute
- La Cour ne retient pas le caractère systémique de la faute car non avéré au regard du nombre de dossiers concernés

Sur le préjudice :

- Le préjudice n'est pas calculé en brut mais en net en tenant compte d'éléments venant diminuer les montants
- Le caractère significatif est examiné par rapport au produit brut d'activité

Sur les circonstances atténuantes

- La négligence du conseil d'orientation et de surveillance (COS) est retenue en atténuation de la responsabilité

Sur les circonstances aggravantes :

- Absence de compétences requises des personnes recrutées viennent aggraver la responsabilité du directeur général