

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

### **Arrêt du 6 novembre 1992, Caisse primaire d'assurance maladie (CPAM) de Seine et Marne**

N° 96-262

-----

LA COUR,

Vu la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 modifiée tendant à sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'Etat et de diverses collectivités et portant création d'une Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu la communication en date du 29 mars 1989, enregistrée au Parquet le même jour, par laquelle le Président de la cinquième chambre de la Cour des comptes informe le parquet de la décision, prise les 15 et 27 février 1989 par ladite Cour, de déférer à la Cour de discipline budgétaire et financière diverses irrégularités constatées dans la gestion de la Caisse primaire d'assurance maladie de Seine-et-Marne (CPAM) ;

Vu le réquisitoire du Procureur général en date du 2 juin 1989 transmettant le dossier à la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu la décision du Président de la Cour de discipline budgétaire et financière, du 7 septembre 1989, désignant comme rapporteur Mme PAPPALARDO, conseiller référendaire à la Cour des comptes ;

Vu les accusés de réception de lettres recommandées, adressées par le Procureur général le 10 septembre 1990, informant MM. X, Y et Z de l'ouverture d'une instruction et les avisant qu'ils pouvaient se faire assister soit par un mandataire dûment autorisé, soit par un avocat, soit par un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ;

Vu les avis émis par le ministre délégué au Budget le 2 octobre 1991 et par le ministre des Affaires sociales et de l'intégration le 30 octobre 1991 ;

Vu les conclusions du Procureur général en date du 27 avril 1992 renvoyant MM. X, Y et Z devant la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu les accusés de réception des lettres recommandées adressées par le Président de la Cour de discipline budgétaire et financière, le 24 juin 1992, à MM. X, Y et Z, les avisant qu'ils pouvaient dans un délai de quinze jours prendre connaissance du dossier de l'affaire soit par eux-mêmes, soit par mandataire, soit par le ministère d'un avocat, d'un avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ;

Vu les accusés de réception des lettres recommandées adressées le 2 octobre 1992 à MM. X, Y et Z, les citant à comparaître devant la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu le mémoire en défense en date du 15 octobre 1992 présenté par Me DELL'ASINO, avocat, pour M. Z ;

Vu le mémoire en défense en date du 4 novembre 1992 présenté par Me GILLET, avocat pour M. X ;

Vu l'ensemble des pièces qui figurent au dossier et notamment les procès-verbaux d'audition et le rapport d'instruction établi par Mme PAPPALARDO ;

M. Y, régulièrement convoqué, ne s'étant pas présenté à l'audience ;

Entendu Mme PAPPALARDO en son rapport ;

Entendu le Procureur général en ses conclusions ;

Entendu en leurs explications M. X, assisté de Me GILLET, et M. Z, assisté de Me DELL'ASINO ;

Entendu le Procureur général en ses réquisitions ;

Entendu en leurs plaidoiries Mes GILLET et DELL'ASINO et, en leurs observations, MM. X et Z, les intéressés et leurs conseils ayant eu la parole les derniers.

### **Sur la compétence de la Cour**

Considérant que la CPAM de Seine-et-Marne en tant qu'elle assure la gestion d'un régime légalement obligatoire d'assurance couvrant la maladie est soumise, conformément à l'article 7 de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 modifiée, au contrôle de la Cour des comptes ; qu'en conséquence ses représentants, administrateurs ou agents sont justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière en application de l'article 1er de la loi du 25 septembre 1948 modifiée susvisée ;

Qu'il en va ainsi de MM. Y et Z, respectivement anciens directeur et directeur adjoint de la CPAM, mais également de M. X qui ne peut se prévaloir de l'exception prévue par l'article 1er de la même loi, concernant les administrateurs élus, dès lors qu'il a exercé les fonctions de président ;

Considérant que le mémoire présenté par Me DELL'ASINO fait valoir que M. Z a déjà été l'objet, à raison des mêmes faits, d'une sanction disciplinaire, consistant en la rupture de son contrat de travail avec la CPAM, ainsi que d'une condamnation pénale ; qu'en application de la règle du "non bis in idem" une nouvelle sanction, qualifiée de disciplinaire par le mémoire, ne pourrait donc être prononcée contre lui par la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Considérant que la situation invoquée par la défense ne fait pas obstacle à ce que M. Z soit l'objet d'une condamnation à une amende par la Cour de discipline budgétaire et financière à raison des mêmes faits, celle-ci n'ayant, ainsi qu'il résulte des dispositions des articles 26 et 29 de la loi du 25 septembre 1948 modifiée, ni caractère disciplinaire ni caractère pénal ; que cette première exception ne peut donc pas être retenue ;

Considérant que le mémoire de Me DELL'ASINO fait également valoir qu'en application de l'article 8 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, la loi ne peut édicter que des peines qui sont strictement et évidemment nécessaires : qu'il découlerait de cette règle que le juge lui-même ne peut prononcer une sanction qui serait en disproportion avec les faits commis ; que du fait de l'importance des pénalités, amendes et peines déjà infligées à M. Z du fait des procédures pénales, civiles et financières diligentées à son encontre, toute condamnation supplémentaire fondée sur les mêmes faits rendrait la sanction globale disproportionnée par rapport au fait ;

Considérant qu'il appartient à la Cour de juger de l'adéquation des sanctions à la peine et que cette seconde exception ne peut donc pas être retenue pour l'empêcher de statuer ;

Considérant que M. Y a été régulièrement cité à comparaître et personnellement atteint par la citation : qu'il n'a pas fourni d'excuse pour justifier son absence : qu'il est donc jugé contradictoirement ;

*Sur les irrégularités relatives à des commandes et marchés passés par la CPAM*

Considérant qu'en application de l'article L 124-4 (anciennement L 64) du Code de la sécurité sociale, les organismes gestionnaires du régime général de sécurité sociale sont soumis, pour leurs commandes de travaux, de fournitures, de services et de prestations intellectuelles aux dispositions du Code des marchés publics (livres I et II) : que ces dispositions sont complétées par l'arrêté ministériel du 4 avril 1984 portant règlement sur les marchés des organismes de sécurité sociale du régime général pris en application de l'article L 124-4 précité ;

Considérant que l'examen des procédures d'achat suivies par la CPAM et des relations nouées par l'organisme avec certains fournisseurs après le 29 mars 1984, c'est-à-dire postérieurement à la période de prescription de cinq ans instituée par l'article 30 de la loi du 25 septembre 1948 modifiée, révèle des irrégularités qui peuvent être classées en trois catégories ;

a) sur le non recours à la procédure des marchés publics pour des commandes d'un montant supérieur au seuil réglementaire

Considérant que l'article 6 de l'arrêté ministériel du 4 avril 1984 dispose que "la passation d'un marché est obligatoire au-dessus du seuil fixé à l'article 123 du Code des marchés publics" soit, pour la période concernée, 150 000 francs jusqu'au 8 janvier 1985 puis 180 000 francs après cette date ; que de nombreux exemples montrent que la CPAM a effectué des achats sur factures alors que le montant des commandes dépassait notablement les seuils susmentionnés et aurait exigé la passation de marchés ;

Considérant, en premier lieu, que, dans certains cas, le respect du seuil n'a été qu'apparent car les commandes ont été abusivement fractionnées ; qu'il en va ainsi pour les travaux de réhabilitation et d'agrandissement du centre de paiement de Provins exécutés en 1986 qui, après un devis unique de l'entreprise DESVAUX d'un montant de 504 422,40 francs TTC ont été fractionnés sans réelle justification en quatre lots séparés dont le coût total s'est élevé à 532 992 francs TTC ;

Que les mêmes faits ont été constatés pour les travaux d'aménagement intérieur du centre de paiement de Lieusaint, scindés artificiellement en quatre lots d'un montant global initial de 411 297,62 francs TTC alors qu'une même entreprise aurait pu faire l'ensemble des opérations et, à tout le moins, deux de ces lots : qu'en outre, malgré le fractionnement par lot, les prestations de la société "LES PEINTURES CHAMPENOISES" ont dépassé le seuil de 180 000 francs ;

Que ces fractionnements de commandes ont également été relevés dans le cas des achats d'imprimés pour la gestion administrative, comme cela apparaît en 1987 où le montant global des acquisitions, soit 3 723 999,86 francs, a été réparti entre 18 fournisseurs ;

Considérant, en second lieu, que de nombreuses commandes n'ont pas donné lieu à conclusion de marchés selon les formes et la procédure requises par le Code des marchés publics et l'arrêté ministériel susvisé du 4 avril 1984, alors que leur montant rendait obligatoire l'utilisation de telles procédures et la signature de tels actes ; que les commandes étaient alors passées par simple ordre de service sans respect, total ou partiel, des formalités prescrites et sans référence aux pièces prévues par l'article 8 de l'arrêté du 4 avril 1984 susmentionné ;

Que tel a été le cas pour les fournitures d'imprimés où, malgré la mise en place, à partir de 1986, d'une procédure d'appel de candidatures général et d'agrément d'une liste de fournisseurs par la Commission spécialisée des bâtiments, marchés et travaux de la Caisse primaire, la direction s'est adressée à des fournisseurs que la Commission n'avait pas retenus et a passé, en 1987, des commandes dont les montants dépassaient nettement le seuil des marchés ; que ces pratiques se retrouvent pour les achats de papier en 1986 et 1987 ; Considérant que s'agissant du gardiennage des locaux du siège, la CPAM avait signé en 1981, sans appel de

candidatures et sans appel d'offres, un contrat ne pouvant être qualifié de marché avec la société VITE-SERVICES ; que ce contrat, établi pour une durée de douze mois à compter du 4 janvier 1982, renouvelable par tacite reconduction sans durée maximale, et qui fixait un prix forfaitaire de 820 189,44 francs TTC par an, nettement supérieur au seuil des marchés, a continué à produire ses effets dans ces conditions irrégulières en 1984, 1985 et 1986 ; qu'en outre des prestations supplémentaires non conformes aux clauses du contrat ont été abusivement facturées pendant cette période;

Considérant que des prestations d'entretien payées à la société SETH, soit au titre de divers contrats de nature forfaitaire signés en 1983 et 1984, soit "hors contrat d'entretien forfaitaire", ont atteint un montant dépassant le seuil des marchés notamment en 1984 et 1985 ;

b) sur la pratique abusive des marchés de régularisation

Considérant que l'article 9 de l'arrêté susmentionné du 4 avril 1984 dispose que "si l'avenant ou la décision de poursuivre a pour effet de porter le montant de l'opération à une somme égale ou supérieure au seuil fixé au 1er alinéa de l'article 123 du Code des marchés publics, il doit être soumis à la délibération du Conseil d'administration de l'organisme" ; que la CNAM dans une circulaire du 9 mai 1984 a précisé les conditions de recours à cette procédure en indiquant qu'elle doit rester exceptionnelle ;

Considérant que la CPAM a passé des marchés de régularisation trois années de suite (en 1985, 1986 et 1987), souvent avec les mêmes fournisseurs, pour des prestations de même type et des montants, en général, très supérieurs au seuil des marchés ; que le recours répété à certains fournisseurs en faisant usage de cette méthode relève d'une volonté délibérée des dirigeants de la Caisse primaire d'éviter les procédures de mise en concurrence que le Code des marchés publics impose ;

Qu'ainsi la société "LES PEINTURES CHAMPENOISES" a bénéficié de trois marchés de régularisation pour des montants respectivement de 221 430,04 francs en 1985, 472 042,24 francs en 1986 et 528 848,06 francs en 1987 ; que cette procédure a également été utilisée pour les interventions de la société SETH au cours de ces trois exercices et celles de la société BUREAU XV en 1986 et 1987 ;

Qu'en outre, à l'occasion de la passation de ces marchés de régularisation, des informations partielles et même parfois non conformes à la réalité ont été données, par M. Z, à la Commission des marchés de la Caisse ;

c) sur les irrégularités commises dans la passation de certains marchés

Considérant que de nombreuses irrégularités affectent des marchés de prestations de service relatifs, notamment, au nettoyage et au gardiennage ainsi que des marchés de travaux passés dans le cadre d'opérations immobilières ; que ces irrégularités peuvent être classées en trois catégories ;

Considérant, en premier lieu, que la Commission des marchés n'a pu jouer normalement le rôle qui lui est dévolu par l'arrêté du 4 avril 1984 et la circulaire de la CNAM du 9 mai 1984 susmentionnés ; que, dans certains cas, la Commission ne procédait pas elle-même à l'ouverture des plis qui était faite par M. Z ou par sa secrétaire, chargée d'élaborer les tableaux des propositions reçues ; que ces pratiques ont été confirmées par ladite secrétaire, Mme A, lors de son audition et qu'il en est allé notamment ainsi dans la phase ayant précédé le marché de gardiennage passé avec VITE-SERVICES en 1986 ;

Que le même marché passé avec VITE-SERVICES révèle que la Commission ne s'est pas prononcée sur le texte du contrat tel qu'il devait être signé par les deux parties mais sur des proportions peu précises que la direction se réservait la possibilité de modifier ou d'aménager ;

Que, dans plusieurs cas, l'absence de cahier d'enregistrement et la non conservation des enveloppes rend impossible la vérification de l'application des dispositions relatives à la date et l'heure limites fixées pour le dépôt des offres ;

Qu'en outre à plusieurs reprises la direction a procédé à des modifications de marchés sans que la Commission en soit informée ni a priori ni a posteriori ;

Que ces faits peuvent être décelés dans le marché de gardiennage susmentionné où, après le choix de VITE-SERVICES par la Commission le 26 mai 1986, M. Z a décidé le 1er octobre 1986, lors de la signature du contrat, de réactualiser les prix de base du marché portant le montant annuel du contrat de 874 627,56 francs TTC à 904 520,73 francs TTC, soit à un montant supérieur à celui proposé par une autre entreprise lors de l'appel d'offres ; que l'explication fournie par M. Z et présentant cette augmentation comme une actualisation de la proposition faite en mai 1986 ne peut être acceptée en l'absence d'accord de la Commission, ni d'engagement sur ce point avec VITE-SERVICES ; que, d'une façon plus générale, s'agissant de la nature des prestations, la commission n'a pas disposé des informations nécessaires pour effectuer son choix en toutes connaissances de cause ;

Que dans le cas du marché de nettoyage et de transport du courrier entre le siège et les centres de paiement signé le 26 décembre 1986 avec la société "LE NETTOYAGE INDUSTRIEL DE FONTAINEBLEAU", les propositions des fournisseurs, examinées le 4 novembre 1986 par la Commission des marchés, ne portaient pas sur le même nombre de centres ; que le marché ne comporte qu'une liste de 21 centres à nettoyer alors que 24 centres figuraient au cahier des charges ; que cette omission est particulièrement critiquable dans la mesure où la société "LE NETTOYAGE INDUSTRIEL DE FONTAINEBLEAU" connaissait l'ensemble des locaux de la CPAM dont elle assurait le nettoyage depuis 1969 ;

Que le nettoyage des centres non inclus dans le forfait a donné lieu à un échange de lettres entre les deux parties et à un devis portant sur l'extension des prestations de la société à 4 centres supplémentaires dont deux figuraient dans le cahier des charges et avaient été pris en compte par les autres entreprises en concurrence ; qu'un avenant a été signé sur ces bases le 16 janvier 1987, soit 16 jours après l'entrée en application du marché, accroissant le montant annuel de celui-ci de 271 047,48 francs pour les travaux à effectuer et de 30 598,80 francs pour le courrier à acheminer ; que ni le marché, ni l'avenant n'ont été soumis à la Commission des marchés ;

Considérant, en second lieu, que le choix des fournisseurs de la Caisse a été, en plusieurs occasions, affecté par des falsifications et truquages organisés par les dirigeants de la Caisse ;

Qu'ainsi, dans le cas du marché de gardiennage déjà cité, Mme A, secrétaire de M. Z et M. B, propriétaire de VITE-SERVICES, ont reconnu, lors de leurs auditions, que le tableau comparatif des offres de prix, dressé après l'ouverture des enveloppes des cinq sociétés consultées, avait été corrigé à la demande du directeur général adjoint, de façon à permettre de présenter à la Commission des marchés la société VITE-SERVICES comme la moins disante ; que de surcroît Mme A a précisé dans son témoignage que de telles modifications du tableau des offres après ouverture des premières propositions des sociétés s'étaient répétées à plusieurs reprises ;

Que ces irrégularités se retrouvent notamment dans des marchés d'aménagement de locaux à Dammarie-les-Lys et à Brie-Comte-Robert ; que, dans ces opérations, la diffusion

limitée de l'appel public de candidatures dans le premier cas et l'utilisation de la procédure d'urgence dans les deux cas étaient de nature à restreindre la concurrence ; qu'en outre les "corrections" de prix auxquelles s'est livré l'architecte de la Caisse et les modifications des montants et du classement des offres des entreprises qui en ont résulté ont faussé la concurrence et ont conduit la Caisse à attribuer certains lots dans des conditions violant la réglementation fixée par l'arrêté du 4 avril 1984 ; qu'en particulier, les interventions de l'architecte ont conduit à modifier l'ordre de classement des différentes offres sans que les sociétés concernées aient été consultées, ce qui est contraire aux textes applicables en la matière ;

Qu'enfin, dans certains cas, les appels d'offres étaient truqués puisque, pour donner une apparence régulière aux procédures de mise en concurrence, des propositions étaient faites par des sociétés, qui ne constituaient pas de réels compétiteurs, mais qui avaient des relations particulières avec la caisse ;

Considérant, en dernier lieu, que de nombreux cas de non respect des marchés et avenants signés avec les fournisseurs ont été relevés ; que ces violations des dispositions contractuelles prenaient la forme de demandes de prestations supplémentaires sans signature d'avenant et de facturations non conformes aux clauses des marchés ;

Que des modifications de l'objet du marché sans avenant peuvent être constatées dans les prestations de nettoyage fournies par la société "LE NETTOYAGE INDUSTRIEL DE FONTAINEBLEAU" où, notamment, tout au long de la période d'application du marché susmentionné du 26 décembre 1986, des prestations supplémentaires ont été facturées sur simples ordres de services ;

Que l'exécution à partir du 1er octobre 1986 du marché de gardiennage passé avec la société VITE-SERVICES a donné lieu à des facturations pour les fins de semaine qui ne correspondaient pas, la plupart du temps, à des prestations réellement effectuées, comme l'a confirmé M. B lors de son audition ; que, du dernier trimestre 1986 au 1er trimestre 1988 inclus, la somme payée au titre des vacations supplémentaires de week-end s'est élevée à 420 678,69 francs HT sans qu'aucun avenant n'ait été signé ;

Considérant que cette série d'irrégularités relatives aux commandes et marchés passés par la CPAM entre dans la catégorie des infractions aux règles d'exécution des dépenses de l'organisme et que leurs auteurs se sont ainsi exposés aux sanctions prévues par l'article 5 de la loi du 25 septembre 1948 modifiée ;

*Sur les irrégularités relevées dans des conventions passées pour la réalisation d'examens de santé*

Considérant que, dès 1957, la CPAM avait prévu de se doter de centres d'examens de santé et de recourir à une association seule responsable de l'exécution de ces examens effectués dans les locaux et avec le personnel de l'association ; que l'Association pour la protection de la santé (ANPS) fut choisie dès 1981 pour réaliser ces bilans de santé dans plusieurs centres ; qu'une convention unique, signée le 12 décembre 1984 et prenant effet le 1er novembre 1984 pour une durée de trois ans, liait la CPAM à l'ANPS ;

Considérant que cette convention, renouvelée le 1er novembre 1987 et dénoncée par le Conseil d'administration le 22 juin 1988, stipulait en ses articles 3 et 7 que chaque bilan, gratuit pour les bénéficiaires, donnait lieu au versement par la CPAM à l'ANPS d'un forfait dont le montant était révisable annuellement et qui couvrait l'ensemble des dépenses afférentes aux examens à l'exception de l'information des assurés sociaux laissée à la charge de la Caisse primaire ;

Considérant que des dépenses ont été exécutées par la CPAM en violation des dispositions susmentionnées ; que, notamment, des personnels salariés de la Caisse, dont la liste nominative a été fournie par la CPAM au cours de l'instruction, ont été détachés et mis à la disposition de l'ANPS de 1986 à 1988 pour un coût total de 347 214,94 francs et que des imprimés ont été payés pour un montant de 294 670 francs par la Caisse de 1984 à 1987 ;

Considérant que les conditions irrégulières d'exécution de la convention conclue avec l'ANPS constituent des infractions aux règles d'exécution de la dépense de la CPAM au sens de l'article 5 de la loi du 25 septembre 1948 modifiée ;

Considérant que la CPAM a conclu avec plusieurs médecins des conventions en vue de la réalisation d'examens complémentaires de santé ; que l'objet de ces accords était partiellement redondant avec celui de la convention passée avec l'ANPS ; considérant, toutefois, que ces conventions avaient l'aval de la CNAM ainsi que de la commission de l'action sanitaire et sociale et du conseil d'administration de la CPAM ; que, par conséquent, c'est plus l'opportunité de ces conventions que leur régularité qui est contestable ; que dès lors il n'y a pas lieu de retenir ces faits à l'encontre des dirigeants de la Caisse primaire ;

*Sur les avantages injustifiés procurés à autrui ayant entraîné un préjudice pour la CPAM*

Considérant que parmi les nombreuses infractions susmentionnées tombant sous le coup des dispositions de l'article 5 de la loi du 25 septembre 1948, certaines ont également permis l'octroi d'avantages injustifiés à autrui au détriment de la CPAM ;

Considérant, en premier lieu, que, dans nombre de cas, les violations du Code des marchés publics et des dispositions de l'arrêté du 4 avril 1984 avaient pour objet d'entraver le jeu de la concurrence en favorisant certaines entreprises par rapport aux autres fournisseurs potentiels ;

Que pendant la période non prescrite les fractionnements de commandes, les marchés de régularisation et d'une façon générale toutes les manœuvres faussant la concurrence ont ainsi irrégulièrement avantagé la société VITE-SERVICES pour le gardiennage, la société LE NETTOYAGE INDUSTRIEL DE FONTAINEBLEAU pour le nettoyage, la société SETH pour les travaux de chauffage, plomberie et entretien, la société BUREAU XV pour les papiers, la société HANNY pour le gros œuvre, la société AIMEDIEU pour l'électricité et la société LES PEINTURES CHAMPENOISES pour la peinture : que des liens étroits unissaient certaines de ces entreprises entre elles ;

Considérant en outre que les dirigeants de la CPAM avaient un intérêt direct à privilégier au moins une de ces entreprises ; qu'en effet, en contrepartie des avantages accordés à la société VITE-SERVICES lors de la conclusion et du renouvellement des contrats de gardiennage, M. B a versé de l'argent à partir de 1983 à MM. Y et Z respectivement directeur et directeur adjoint de la Caisse : que ces sommes ont été sorties des caisses de VITE-SERVICES essentiellement grâce à des circuits de fausses factures ayant fait intervenir diverses entreprises selon des mécanismes établis lors de la procédure pénale engagée à l'encontre notamment de MM. Z, Y et B ; que le préjudice, subi par la CPAM du fait des prestations indûment payées à VITE-SERVICES, est supérieur aux sommes reçues par MM. Y et Z, compte tenu des marges prises par les intermédiaires ;

Considérant que ces faits sont constitutifs de l'infraction visée à l'article 6 de la loi du 25 septembre 1948 puisqu'ils ont permis de procurer à certains fournisseurs ainsi qu'à MM. Y et Z des avantages injustifiés ayant entraîné un préjudice pour la CPAM ;

Considérant cependant que MM. Z et Y ont fait l'objet d'une condamnation pénale pour les faits relatés ci-dessus concernant les versements d'argent fait à leur profit par la société VITE-SERVICES ; que, par conséquent, il n'y a pas lieu de retenir cette dernière infraction à leur encontre, en ce qui concerne cette entreprise ;

Considérant en second lieu que la société "LES PEINTURES CHAMPENOISES" a bénéficié d'un courant d'affaires avec la CPAM de Seine-et-Marne représentant 16 % du chiffre d'affaires net de la société entre 1984 et 1987 ; que ses interventions ont eu lieu le plus souvent à la suite de procédures irrégulières et notamment de marchés de régularisation les faisant échapper à la concurrence ;

Considérant que M. X, président de la CPAM, détenait 30 % du capital social de cette société dont par ailleurs son gendre M. C, directeur de l'entreprise, possédait 50 % des actions et son épouse le restant soit 20 % ;

Considérant que M. X, en raison des intérêts personnels qu'il avait dans cette société, a contrevenu à l'article L 125-7 du Code de la mutualité, qui est applicable aux Caisses primaires d'assurance maladie en vertu de l'article L 216-1 du Code de la sécurité sociale et qui interdit aux administrateurs de prendre ou conserver un intérêt, direct ou indirect, dans une entreprise ayant traité avec une Caisse ou ayant passé un marché avec celle-ci ;

Considérant qu'en tant que responsable du bon fonctionnement de la Caisse et de surcroît membre de la Commission des marchés, M. X a donné son accord à des procédures irrégulières ayant contribué à procurer des avantages injustifiés à une entreprise au résultat de laquelle il été directement et indirectement intéressé ; que ces faits constituent une infraction au sens de l'article 6 de la loi du 25 septembre 1948 ;

Considérant en dernier lieu que les conventions passées avec l'ANPS ont procuré à cette association des bénéfices substantiels ;

Que le compte d'exploitation prévisionnel pour 1988 prévoyait notamment un total d'excédents de 7 345 940 francs au titre de la convention avec la CPAM, soit une proportion du résultat prévisionnel supérieure à la part de la CPAM dans les recettes totales de l'ANPS ; que M. Z était trésorier de cette association depuis le 8 mars 1982 et qu'il disposait d'un véhicule gracieusement mis à sa disposition par cette dernière ; que M. X, président de la CPAM, était officiellement membre de l'association ;

Que dès lors les irrégularités relevées dans l'exécution des conventions passées avec l'ANPS constituent également des infractions au titre de l'article 6 de la loi du 25 septembre 1948 ;

#### *Sur les irrégularités dans l'engagement de certaines dépenses*

Considérant que l'article 7 de l'arrêté ministériel du 4 avril 1984, applicable à la CPAM de Seine-et-Marne, dispose que les actes d'engagement des marchés sont signés par le directeur de l'organisme ou son représentant dûment mandaté ;

Que le 5 septembre 1983, M. Y, directeur de l'organisme, a renouvelé et complété la délégation de pouvoirs et la signature accordées à M. Z, son directeur adjoint ; que dans cet acte ne figure aucune délégation autorisant M. Z, ou toute autre personne, à signer des marchés, des contrats, des conventions ou tout acte d'engagement de la CPAM avec un fournisseur même en l'absence du directeur ;

Considérant qu'à plusieurs reprises M. Z a apposé sa signature sur les marchés de la CPAM ; que ce fut notamment le cas dans les actes d'engagement, contrats et marchés suivants :



- l'acte d'engagement signé en 1985 avec la société ITB, pour la fourniture de papier pour un montant de 260 523,40 francs TTC ;
- les marchés de régularisation signés le 4 février 1986 avec les sociétés SETH et "LES PEINTURES CHAMPENOISES" ;
- la convention, non datée, signée avec la société KIOSQUE-INFOS visant à assurer à la CPAM des recettes publicitaires et qui entrerait en vigueur le 1er mars 1986 ;
- le contrat d'étude signé le 24 novembre 1986 avec la société ICMS-FRANCE ;
- le marché signé le 26 décembre 1986 avec la société "LE NETTOYAGE INDUSTRIEL" ;
- les marchés signés le 30 septembre et le 20 octobre 1986 avec la société THION pour l'approvisionnement en fuel ;
- les marchés de régularisation signés le 9 janvier 1987 avec les sociétés AIMEDIEU, LA DYNAMIQUE ELECTRIQUE, ITB, SETH, "LES PEINTURES CHAMPENOISES" et BUREAU XV ;

Que, quelle que soit la qualité en laquelle M. Z a apposé sa signature, ses interventions sont irrégulières car n'entrant dans aucune des catégories prévues dans les délégations de pouvoirs et de signature susmentionnées ; que ces faits constituent, de la part de M. Z, des infractions visées par l'article 4 de la loi du 25 septembre 1948 ;

#### **Sur les responsabilités encourues**

##### *En ce qui concerne M. X*

Considérant que M. X a exercé les fonctions de président de la CPAM du 27 mars 1984 au mois de septembre 1988, date à laquelle il a démissionné ;

Qu'il a, durant cette période, détenu des intérêts directs et indirects dans la société "LES PEINTURES CHAMPENOISES", entreprise familiale créée par son gendre en 1981, qui a bénéficié de commandes et de marchés dans des conditions irrégulières ayant contribué à favoriser cette entreprise et à lui octroyer des avantages injustifiés ;

Qu'il ne peut valablement invoquer l'ignorance de la réglementation pour se décharger de la responsabilité d'avoir laissé s'instaurer et se perpétuer pendant plusieurs années une telle infraction au Code de la mutualité et donc aux règles d'exécution des dépenses de la CPAM, alors qu'il a fait preuve, d'une façon générale, d'une grande négligence dans l'exercice de ses fonctions ; que, toutefois, les témoignages concordent pour estimer qu'il n'en a pas tiré d'avantage personnel, circonstance qui est de nature à atténuer sa responsabilité ;

##### *En ce qui concerne M. Y*

Considérant que M. Y a été nommé directeur général de la CPAM en 1981 ; qu'il était donc responsable de la signature des marchés, des contrats, des conventions et d'une façon générale de tout acte d'engagement de la Caisse avec un fournisseur ;

Que, pour sa défense, il déclare avoir donné une délégation très large à son directeur général adjoint qui assistait seul, la plupart du temps, aux réunions de la Commission des marchés et suivait les procédures en matière de marché ; que si, dans la réalité, M. Y a joué un rôle de second plan par rapport à M. Z, les négligences fondamentales et le défaut de surveillance dont il a fait preuve engagent sa responsabilité ;

*En ce qui concerne M. Z*

Considérant que M. Z, bien que ne bénéficiant pas d'une délégation explicite sur ce sujet, assurait seul la responsabilité et la gestion des contrats et des marchés avec les fournisseurs de la CPAM ; que les infractions qu'il a commises sont particulièrement graves et critiquables dans le marché de gardiennage avec VITE-SERVICES, le marché de nettoyage avec le NETTOYAGE INDUSTRIEL, les marchés de travaux et dans l'exécution des conventions passées avec l'ANPS ; que, d'une manière générale, l'ensemble des irrégularités relevées dans la procédure de passation des contrats et des marchés lui est imputable ; Considérant toutefois que M. Z peut se prévaloir de ce qu'une partie de ces pratiques avaient cours avant sa nomination à la direction générale de la CPAM ; que, notamment, l'ouverture des plis avant la réunion de la Commission des marchés préexistait à son arrivée, et qu'elle n'avait jamais entraîné de contestation de la part de cette instance ; que les contrôles effectués par le CODEC de Seine-et-Marne en 1983 puis en 1987 n'ont révélé que des manquements mineurs à la réglementation et que le contrôle de la tutelle s'est révélé insuffisant ; qu'avant la mise en place, par M. Z, de la procédure des marchés de régularisation des dépassements du seuil des marchés n'étaient même pas signalés ; que ces éléments ne sont toutefois pas suffisants pour atténuer sensiblement la responsabilité de M. Z

;

Considérant qu'il résulte de ce qui précède qu'il sera fait une juste appréciation des circonstances de l'affaire en infligeant à M. Z une amende de 20 000 francs et à MM. X et Y une amende de 5 000 francs chacun ;

**ARRETE**

Article 1er : M. Z est condamné à une amende de vingt mille francs (20 000 F).

Article 2 : M. Y est condamné à une amende de cinq mille francs (5 000 F).

Article 3 : M. X est condamné à une amende de cinq mille francs (5 000 F).

Article 4 : Le présent arrêt sera publié au journal officiel de la République française.

Fait et jugé en la Cour de discipline budgétaire et financière.

Présents : M. ARPAILLANGE, Premier président de la Cour des comptes, président ; Mme BAUCHET et M. FOUQUET, conseillers d'Etat, MM. ISNARD et CAMPET, conseillers maîtres, membres de la Cour de discipline budgétaire et financière ; Mme PAPPALARDO, conseiller référendaire à la Cour des comptes, rapporteur.

Le 6 novembre 1992.

En conséquence, la République mande et ordonne à tous huissiers de justice sur ce requis de mettre ledit arrêt à exécution, aux procureurs généraux et aux procureurs de la République près les tribunaux de grande instance d'y tenir la main, à tous les commandants et officiers de la force publique de prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis.

En foi de quoi le présent arrêt a été signé par le Président de la Cour et le Greffier.

Le Président,

Le Greffier.