

Cour de discipline budgétaire et financière

Seconde section

Arrêt du 7 novembre 2022 « Fédération française d'athlétisme (FFA) »

N° 262-847

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LA COUR DE DISCIPLINE BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE,
siégeant à la Cour des comptes, en audience publique, a rendu l'arrêt suivant :

Vu le code des juridictions financières, notamment le titre 1^{er} de son livre III relatif à la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu le code de commerce ;

Vu le code du sport ;

Vu le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques ;

Vu le règlement du comité de la réglementation comptable (CRC) n° 1999-01 relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations, modifié notamment par le règlement n° 2009-01 homologué par arrêté du 29 décembre 2009 ;

Vu le règlement de l'Autorité des normes comptables (ANC) n° 2014-03 relatif au plan comptable général (PCG) ;

Vu la communication en date du 3 juin 2019, enregistrée au parquet général le 4 juin 2019, par laquelle la présidente de la troisième chambre de la Cour des comptes a informé la procureure générale près la Cour des comptes, ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière, de faits relatifs à la gestion de la Fédération française d'athlétisme (FFA) ;

Vu le réquisitoire du 12 juin 2020 par lequel la procureure générale a saisi de cette affaire le Premier président de la Cour des comptes, président de la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu la décision du 23 juin 2020 par laquelle le président de la Cour de discipline budgétaire et financière a désigné M. Philippe Honor, président de section de chambre régionale des comptes, en qualité de rapporteur de l'affaire ;

Vu les lettres recommandées de la procureure générale du 20 novembre 2020, ensemble les avis de réception de ces lettres, par lesquelles ont été mis en cause, au regard des faits de l'espèce :

- M. X..., président de la FFA de janvier 2001 au 16 décembre 2016 ;
- M. Y..., président de la FFA depuis le 17 décembre 2016 ;
- M. Z..., faisant fonction de directeur financier de la FFA de novembre 1998 au 15 juillet 2018 ;
- M. A..., trésorier de la FFA de 2002 à décembre 2016 ;
- M. B..., trésorier de la FFA depuis janvier 2017 ;

Vu la lettre du 25 janvier 2022 du président de la Cour de discipline budgétaire et financière transmettant au ministère public le dossier de l'affaire après le dépôt du rapport de M. Honor ;

Vu la décision du 21 juillet 2022 de la procureure générale renvoyant MM. X..., Y..., Z..., A... et B... devant la Cour de discipline budgétaire et financière ;

Vu les lettres recommandées du 25 juillet 2022 adressées par la greffière de la Cour de discipline budgétaire et financière à MM. X..., Y..., Z..., A... et B..., les avisant qu'ils pouvaient produire un mémoire en défense et les citant à comparaître le 7 octobre 2022 devant la Cour de discipline budgétaire et financière, ensemble les avis de réception de ces lettres ;

Vu le mémoire en défense produit le 28 septembre 2022 par Maître Maisonneuve dans l'intérêt de M. X..., ensemble les pièces à l'appui ;

Vu le mémoire en défense produit le 28 septembre 2022 par M. Z... ;

Vu le mémoire en défense produit le 29 septembre 2022 par Maître Peyrelevade dans l'intérêt de MM. Y... et B... ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Entendu le représentant du ministère public, présentant la décision de renvoi ;

Entendu le premier avocat général en ses réquisitions ;

Entendu en leur plaidoirie Maître Maisonneuve pour M. X..., Maître Peyrelevade pour MM. Y... et B..., MM. X..., Y..., Z..., A... et B... ayant été invités à présenter leurs explications et observations, la défense ayant eu la parole en dernier ;

Après en avoir délibéré ;

Considérant ce qui suit :

Sur la compétence de la Cour

1. Il résulte des termes des articles L. 111-6 et L. 133-3 du code des juridictions financières que la Cour des comptes peut contrôler les organismes qui bénéficient du concours financier de l'État. Aux termes, par ailleurs, du c) du I de l'article L. 312-1 du même code, est justiciable de la Cour de discipline budgétaire et financière « *Tout représentant, administrateur ou agent des autres organismes qui sont soumis [...] au contrôle de la Cour des comptes [...]. Sont également justiciables de la Cour tous ceux qui exercent, en fait, les fonctions des personnes désignées ci-dessus* ».

2. Il résulte des dispositions précitées que la FFA, association chargée d'une mission de service public, bénéficiant de subventions publiques, est soumise au contrôle de la Cour des

comptes et que, par suite, les présidents et trésoriers successifs de la FFA sont justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière.

3. Il en va de même de M. Z..., dès lors qu'il résulte de l'instruction que l'intéressé, quelle que soit la nature du lien juridique qui le liait à la fédération, intervenait, entre 2014 et 2017, directement et très largement dans la conduite de la gestion financière de celle-ci, que ce soit dans l'élaboration et le suivi du budget, la validation des dépenses, le suivi de la trésorerie, les relations avec les tiers comme l'administration fiscale, les organismes sociaux, les banques ou le commissaire aux comptes. Ce dernier, tant dans sa réponse au questionnaire d'instruction que dans les notes de son dossier de travail, le désigne d'ailleurs comme le directeur financier de la FFA. Il apparaît, en outre, que M. Z..., dont le nom figurait dans les organigrammes de la fédération, durant la période 2014-2017, avait noué avec cette dernière, qui n'avait pas de directeur financier salarié, une relation devenue exclusive de toute autre collaboration. Dans ces conditions, M. Z... doit être considéré comme ayant exercé, de fait, la fonction d'un directeur financier et est, par suite, et en application des dispositions citées au point 1, justiciable de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Sur la prescription

4. Aux termes de l'article L. 314-2 du code des juridictions financières « *La Cour ne peut être saisie par le ministère public après l'expiration d'un délai de cinq années révolues à compter du jour où aura été commis le fait de nature à donner lieu à l'application des sanctions prévues par le présent titre* ». Il résulte de ces dispositions que ne peuvent être poursuivies et sanctionnées dans la présente affaire que les infractions commises moins de cinq ans avant le 4 juin 2019, date à laquelle a été déférée au parquet général la communication susvisée de la présidente de la troisième chambre de la Cour des comptes, soit les faits commis depuis le 5 juin 2014.

Sur le droit applicable

5. Aux termes de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières « *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* ». Les règles comptables entrent dans le champ des règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses des organismes relevant de la compétence de la Cour. Par suite, les manquements à ces règles constituent des irrégularités constitutives de l'infraction prévue à l'article L. 313-4 précité.

6. En sa qualité d'association bénéficiant de concours publics annuels supérieurs à 153 000 €, la FFA est soumise, en vertu de l'article L. 612-4 du code de commerce, à l'obligation d'établir des comptes annuels qui doivent, aux termes de l'article L. 123-14 du même code, « *être réguliers, sincères et donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat* ».

7. La fédération est, en outre, soumise au règlement n° 1999-01 du CRC du 16 février 1999, plusieurs fois modifié et en dernier lieu par le règlement n° 2009-01, relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations et fondations. L'article 2 de ce règlement dispose que sous réserve des adaptations qu'il prévoit, les associations qui y sont soumises établissent leurs comptes annuels conformément au PCG, dans sa version

établie par le règlement ANC n° 2014-03. Aux termes de l'article 121-1 de ce règlement « *La comptabilité est un système d'organisation de l'information financière permettant de saisir, classer, enregistrer des données de base chiffrées et présenter des états reflétant une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat de l'entité à la date de clôture* ». L'article 121-4 précise que « *La comptabilité est établie sur la base d'appréciations prudentes, pour éviter le risque de transfert, sur des périodes à venir, d'incertitudes présentes susceptibles de grever le patrimoine et le résultat de l'entité* ».

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

En ce qui concerne les subventions attendues de la part des régions Martinique, Guadeloupe et Guyane

8. Il résulte de l'instruction que des créances sur les régions Guadeloupe, Martinique et Guyane figurent au bilan des exercices 2014 à 2017, au titre de subventions attendues dans le cadre du plan Antilles-Guyane pour l'athlétisme, pour des montants de 460 000 € en 2014, 500 000 € en 2015, 370 000 € en 2016 et 480 000 € en 2017. À l'exception d'une délibération attributive de subventions, à hauteur de 100 000 €, de la région Guadeloupe de 2012, ces créances n'étaient justifiées par aucun engagement juridique. Ne peuvent, en effet, en tenir lieu ni pour la Guadeloupe un protocole d'accord signé le 17 mai 2017 postérieurement à la clôture des comptes 2014 à 2016 et devenu caduc à la clôture des comptes 2017, ni pour la Martinique les délibérations de la commission permanente de la région de novembre et décembre 2015 notifiées par cette région en 2016, lesquelles ne peuvent justifier les créances inscrites dans les comptes en 2014 et 2015 pour des montants au demeurant supérieurs aux décisions de la commission permanente, ni enfin pour la région Guyane, un projet de convention signé par le seul président de la Ligue régionale de Guyane.

9. Il résulte également de l'instruction que n'a fait l'objet d'aucune provision, dans les comptes 2014 à 2017, la créance de 160 000 € sur la région Martinique figurant au bilan 2013, ramenée à 110 000 € en 2015 à la suite d'un versement de 50 000 €, alors que cette créance n'était justifiée par aucun engagement juridique. De même, n'a pas été provisionnée, dans les comptes 2016 et 2017, la créance résiduelle de 160 000 € sur la région Guadeloupe, qui figurait pour un montant de 180 000 € au bilan 2013, laquelle n'était justifiée que par une délibération attributive de subvention de 100 000 € datant de 2012.

10. Le montant total des créances qui n'étaient ni justifiées par un engagement juridique, ni provisionnées, sur les trois régions, s'élevait en conséquence à 360 000 € fin 2014, 420 000 € fin 2015, 240 000 € fin 2016 et 350 000 € fin 2017. Les créances sur ces régions figurant à l'actif dans les comptes 2017 ont été finalement provisionnées dans les comptes 2018, puis passées en pertes dans les comptes 2020.

11. L'inscription de créances non justifiées et l'insuffisance ou l'absence de provisions qui l'accompagne constituent un manquement aux règles posées par l'article L. 123-14 du code de commerce et par les articles 121-1 et 121-4 du règlement ANC n° 2014-03 cités aux points 6 et 7. Ces irrégularités ont eu pour effet de majorer artificiellement l'actif et le résultat de la fédération sur les exercices considérés. Le fait de porter atteinte, par des écritures comptables erronées ou omises, à la sincérité des comptes, constitue, comme il est dit au point 5, une infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses et des recettes, au sens de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières.

12. Ces faits sont d'abord imputables à M. Z..., directeur financier de fait de la FFA, responsable de l'établissement et du contrôle des comptes. Ils sont également imputables à M. X... pour les comptes 2014 et 2015 et à M. Y... tant pour les comptes 2016 dès lors qu'ils ont été arrêtés après sa prise de fonction, que pour ceux de l'année 2017. En tant que présidents successifs de la FFA, et même si les statuts ou le règlement intérieur ne leur donnent aucune responsabilité directe dans la tenue ou l'établissement des comptes, ils tiennent de leur qualité d'ordonnateur une obligation générale de surveillance et de contrôle sur les conditions dans lesquelles fonctionnent les services comptables et sont établis les comptes de la fédération. Ces faits sont enfin imputables à M. A... pour les comptes 2014 et 2015 et à M. B... pour les comptes 2016 et 2017, les comptes 2016 ayant été présentés par lui. En tant que trésoriers successifs de la FFA, ils assurent le suivi et le contrôle des affaires financières de la fédération et ils présentent, en fin d'exercice, les comptes au bureau fédéral, au comité directeur et les soumettent au vote de l'assemblée générale, conformément au règlement financier de la fédération.

En ce qui concerne les produits de prestations de service effectuées au profit de la société C...

13. Il résulte de l'instruction que la société C..., partenaire historique de la FFA, a signé avec elle, le 5 août 2016, un nouveau protocole qui préfigurait « *les termes et conditions* » d'un futur contrat de partenariat. Ce protocole stipulait que la société C... s'engageait à verser à la FFA, en contrepartie des prestations et droits consentis par cette dernière, notamment une présence publicitaire sur certains événements sportifs, la somme de 300 000 € hors taxes (HT), la moitié le 26 août 2016 et l'autre le 1^{er} janvier 2017. Deux factures de 150 000 € HT ont été émises par la FFA à l'encontre de la société C... en septembre et décembre 2016. Le protocole n'a pas été cependant suivi de la signature d'un contrat de partenariat.

14. Par courrier du 1^{er} mars 2017 adressé au président de la fédération, le directeur juridique de la société C... soulignait que le contrat de partenariat n'était toujours pas signé et que plusieurs prestations que la FFA devait réaliser au bénéfice de la société C... au titre de ce contrat étaient devenues sans objet, certains événements sportifs ayant déjà eu lieu. Il en inférait que le protocole était devenu obsolète et avisait le président de la fédération qu'il le dénonçait tout en n'excluant pas la possibilité de conclure un nouvel accord avec la fédération dans des termes et conditions actualisées.

15. Il résulte de l'instruction que la fédération a inscrit dans ses comptes 2016 un produit de 300 000 € HT pour des prestations de service au profit de la société C... et parallèlement une créance de 300 000 € sur cette société ; elle a, par la suite, constitué dans ses comptes 2017 une provision de 150 000 € correspondant à 50 % du montant de la créance HT. L'intégralité de la créance a finalement été passée en perte dans les comptes 2018, et la provision de 150 000 € reprise.

16. Compte tenu du contexte lié au partenariat privilégié que la FFA avait de longue date avec la société C..., élément qui autorisait à penser que ce nouveau partenariat se concrétiserait, il n'apparaît pas que l'absence de constitution immédiate, dans les comptes 2016, année de la signature du protocole et de l'émission des deux factures, de toute provision pour dépréciation de la créance de 300 000 € enregistrée sur la société C..., ainsi que la constitution, à la clôture des comptes 2017, d'une provision partielle de cette créance, puissent constituer, en l'espèce, un manquement au principe de prudence exigé par les règles comptables. Le grief n'apparaît donc pas constitué.

En ce qui concerne le traitement comptable du redressement notifié par l'Urssaf en 2010

17. Il résulte de l'instruction que, le 17 décembre 2010, la fédération a été mise en demeure par l'Urssaf de s'acquitter d'un redressement d'un montant de 200 426 € (hors majorations de retard) à la suite d'un contrôle portant sur la période du 1^{er} janvier 2007 au 31 décembre 2009. Une contrainte a été signifiée le 14 février 2011 à la FFA pour paiement de la somme restant due au titre du chef de redressement n° 4, qui était contesté par la fédération, et portait sur l'assujettissement des primes de résultat versées aux athlètes, pour un montant de 174 726 €. La FFA a formé contre ce seul chef de redressement un recours devant la commission de recours amiable, qui l'a rejeté par décision du 18 avril 2011. La FFA a alors saisi le tribunal des affaires de la sécurité sociale de Paris le 7 juillet 2011, lequel, par jugement du 14 mai 2013, a déclaré irrecevable la contestation du redressement, constatant que la FFA n'avait pas fait opposition à la contrainte signifiée par l'Urssaf dans le délai légal de 15 jours, et qu'en application de l'article L. 244-9 du code de la sécurité sociale, la contrainte avait pris valeur de jugement. La FFA a interjeté appel contre ce jugement, qui a été confirmé par la Cour d'appel de Paris par arrêt du 7 décembre 2017.

18. La FFA a constitué dans ses comptes 2010, au titre du risque né de ce litige, une provision pour risques de 105 000 € représentant 60 % du montant contesté, et non réglé, du redressement, soit 174 726 €. Elle a repris cette provision en 2015, considérant que le défaut d'opposition à la contrainte était de la responsabilité de son avocat, et envisageant, à l'époque, si l'issue de la procédure lui était défavorable, de rechercher la responsabilité du conseil défaillant. À la suite de l'arrêt de la cour d'appel de Paris du 7 décembre 2017 précité, la FFA a enregistré à l'arrêté des comptes 2017 une provision de 80 000 € correspondant à près de la moitié de la somme réclamée par l'Urssaf.

19. La reprise, lors de l'établissement des comptes 2015, de la provision constituée en 2010 apparaît contraire aux règles comptables posées par l'article L. 123-14 du code de commerce et les articles 121-1 et 121-4 du règlement ANC n° 2014-03 cités aux points 6 et 7, dès lors que le jugement de première instance était défavorable à la fédération. Le principe de prudence commandait de conserver, à tout le moins, la provision partielle constituée en 2010, si ce n'est de provisionner le risque intégralement. Une hypothétique action en responsabilité à l'encontre de son conseil, présumé défaillant, ne saurait justifier la reprise de la provision partielle déjà enregistrée, d'autant que les parties ont reconnu à l'audience que cette action n'avait pas été initiée.

20. Cette reprise de provision a eu pour effet de majorer le résultat et de minorer le passif dans les comptes annuels 2015 et 2016 d'au moins 105 000 €. Le fait de porter atteinte, par des écritures comptables erronées ou omises, à la sincérité des comptes, constitue une infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses et des recettes, au sens de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières.

21. En revanche, le fait de n'avoir provisionné que pour moitié dans les comptes 2017 le montant dû à l'Urssaf, après la décision de la cour d'appel, n'apparaît pas constituer, en l'espèce, un manquement aux règles comptables dès lors que, compte tenu du pourvoi en cassation encore possible contre la décision de la cour d'appel et des incertitudes demeurant quant à l'issue de la procédure, la fédération disposait d'une certaine latitude pour apprécier le montant de la provision à inscrire en comptabilité.

22. Le manquement relatif à la reprise de provision opérée dans les comptes 2015 est imputable à MM. X..., A... et Z..., respectivement président, trésorier et directeur financier

de fait de la FFA lors de l'arrêté des comptes 2015, pour les mêmes motifs que ceux exposés au point 12.

En ce qui concerne le traitement comptable du redressement notifié par l'Urssaf en 2017

23. Il résulte de l'instruction que la fédération a fait l'objet d'un nouveau contrôle de l'Urssaf en 2016, portant sur les exercices 2014 et 2015, qui a donné lieu à un redressement d'un montant de 215 748 € hors majorations de retard, notifié par une mise en demeure du 12 décembre 2017. La FFA a accepté ce redressement à hauteur de 24 465 €, et l'a contesté pour le surplus, en saisissant la commission de règlement amiable le 9 février 2018 des chefs de redressement n° 6, n° 7, n° 8 et n° 9 relatifs respectivement aux avantages en nature versés au comité d'entreprise, à l'assurance chômage des conseillers techniques sportifs mis à disposition par le ministère des sports, aux primes diverses versées aux athlètes et à la prise en charge par l'employeur de la part patronale de retraite. La commission de recours amiable a annulé le chef de redressement n° 7 mais maintenu les trois autres, par décision du 25 juin 2018. Le tribunal judiciaire de Paris a fait partiellement droit au recours de la FFA contre la décision de la commission de recours amiable, annulant, par jugement du 7 août 2020, le chef de redressement n° 8 portant sur la somme de 106 542 €.

24. La FFA n'a constitué aucune provision, que ce soit pour risques et charges, ou pour litiges, au titre de ce redressement dans les comptes 2017. Elle a, en revanche, constitué dans les comptes 2018 une provision de 133 987 € correspondant au montant dû au titre des trois chefs de redressement contestés.

25. L'absence de constitution de toute provision, à la clôture des comptes 2017, relativement au redressement notifié le 12 décembre 2017, alors que la FFA l'avait accepté en partie et que le principe de prudence s'opposait à ce qu'il soit considéré que le risque d'avoir à décaisser les sommes contestées était entièrement nul, apparaît contraire aux règles comptables posées par l'article L. 123-14 du code de commerce et par les articles 121-1 et 121-4 du règlement ANC n° 2014-03 cités aux points 6 et 7.

26. L'absence de tout provisionnement du redressement notifié par l'Urssaf en 2017 a eu pour effet de majorer le résultat et de minorer le passif dans les comptes annuels 2017, ainsi que d'altérer d'autant la sincérité de ces comptes. Le fait de porter atteinte, par des écritures comptables erronées ou omises, à la sincérité des comptes, constitue une infraction aux règles relatives à l'exécution des dépenses et des recettes, au sens de l'article L. 313-4 du code des juridictions financières.

27. Ces faits sont imputables à MM. Y..., B... et Z..., respectivement président, trésorier et directeur financier de fait de la FFA lors de l'arrêté des comptes 2017 pour les mêmes motifs que ceux exposés au point 12 ci-dessus.

Sur les circonstances

28. Le fait que le commissaire aux comptes a certifié sans réserve les comptes annuels de 2014 à 2017 et qu'il a validé les différentes écritures irrégulières ne saurait constituer une circonstance exonératoire de la responsabilité des dirigeants de la FFA qui sont, conformément à leurs obligations légales, responsables des comptes. En revanche, ce fait constitue une circonstance atténuante de responsabilité pour MM. X..., Y..., A... et B.... Il en est de même de l'exercice à titre bénévole de leurs fonctions.

29. S'agissant de MM. Y... et B..., le fait, au surplus, qu'ils ont hérité d'une pratique comptable établie par leurs prédécesseurs et qu'ils ont procédé aux régularisations comptables des écritures litigieuses dans les comptes 2018, constitue une circonstance atténuante de leurs responsabilités.

Sur l'amende

30. Il sera fait une juste appréciation des irrégularités commises et des circonstances de l'espèce en infligeant à M. X... une amende de cinq cents euros, à M. Z... une amende de deux mille euros, à M. A... une amende de huit cents euros et à dispenser de peine MM. Y... et B....

Sur la publication de l'arrêt

31. Il y a lieu, compte tenu des circonstances de l'espèce, en application de l'article L. 313-15 du code des juridictions financières, de publier le présent arrêt sous forme anonymisée au *Journal officiel* de la République française et sur le site internet de la Cour.

ARRÊTE :

Article 1^{er} : M. X... est condamné à une amende de 500 € (cinq cents euros).

Article 2 : M. Y... est dispensé de peine.

Article 3 : M. Z... est condamné à une amende de 2 000 € (deux mille euros).

Article 4 : M. A... est condamné à une amende de 800 € (huit cents euros).

Article 5 : M. B... est dispensé de peine.

Article 6 : Le présent arrêt sera publié, sous forme anonymisée, au *Journal officiel* de la République française et sur le site internet de la Cour.

Copie en sera adressée à la ministre des sports et des jeux olympiques et paralympiques.

Délibéré par la Cour de discipline budgétaire et financière, seconde section, le 7 octobre deux-mille-vingt-deux par Mme Bergeal, présidente de la section des finances du Conseil d'État, présidente ; M. Gueudar-Delahaye, conseiller d'État ; Mme Coudurier, M. Miller et M. Rolland, conseillers maîtres à la Cour des comptes.

Notifié le 7 novembre 2022.

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 judiciaires d'y tenir la main, à tous les commandants et officiers de la force publique de prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis.

En foi de quoi, le présent arrêt a été signé par la présidente de la Cour et la greffière.

La présidente,

La greffière,

Catherine BERGEAL

Isabelle REYT