COUR DES COMPTES

------

CHAMBRES REUNIES

------

***Arrêt n° 51919***

ASSOCIATION DU PERSONNEL DE LA COMMUNE DE NOISY-LE-GRAND

Gestion de fait

Rapport n° 2008-039-0

Audience du 19 mars 2008

Délibéré du 26 mars 2008

Lecture publique du 28 mai 2008

REPUBLIQUE FRANCAISE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

LA COUR DES COMPTES a rendu l’arrêt suivant :

LA COUR,

Vu l’arrêt d’appel de la Cour du 16 janvier 1997, ayant acquis la force de la chose jugée, qui a confirmé le jugement de la chambre régionale des comptes d’Ile-de-France du 7 février 1996, lequel avait déclaré définitivement gestionnaires de fait des deniers de la commune de Noisy-le-Grand, au titre des opérations engagées par l’association du personnel, Mme X, M. Y, et l’association du personnel de la commune ;

Vu l’arrêt n° 47079 délibéré le 12 juillet 2006, dont lecture publique a été faite le 21 décembre 2006, par lequel la Cour, juge d’appel, statuant toutes chambres réunies à la suite de la décision du Conseil d’Etat du 30 décembre 2003, a annulé les jugements de la chambre d’Ile-de-France des 7 avril 1998, 25 mai 1999 et 16 décembre 1999 fixant la ligne de compte et prononçant les débets, et a décidé à titre définitif d’évoquer l’affaire ;

Vu l’arrêt n° 47083 du 12 juillet 2006, régulièrement notifié aux parties, par lequel la Cour, statuant toutes chambres réunies, a statué provisoirement sur la ligne de compte de la gestion de fait et a enjoint à Mme X, M. Y et l’association du personnel de justifier du reversement de leurs deniers dans la caisse de la commune de la somme de 629 112,13 €, ou toutes autres justifications à décharge ;

Vu l’article 60-XI de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963 modifiée ;

CR

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique ;

Vu le code des juridictions financières ;

Vu l'arrêté du premier président de la Cour des comptes du 2 janvier 2008 fixant la composition des chambres réunies statuant en formation restreinte ;

Vu les lettres informant les comptables de fait et leurs conseils de la tenue d’une audience publique et de la possibilité d’y présenter leurs observations, ensemble les accusés de réception ;

Vu les mémoires en défense successifs présentés par Mme X et M. Y et leurs conseils ;

Sur le rapport de M. Rolland, conseiller référendaire ;

Vu les conclusions du Procureur général du 13 mars 2008 ;

Entendu, lors de l’audience publique du 19 mars 2008, M. Rolland, en son rapport et M. Bénard, procureur général de la République, en ses conclusions, les requérants, informés de l’audience, étant présents ou représentés et étant intervenus en dernier ;

Entendu, lors du délibéré du 26 mars 2008, hors la présence du ministère public et du rapporteur, M. Cazanave, conseiller maître, en ses observations ;

**SUR LA PROCEDURE**

**Sur la disqualification de la Cour en raison de l’évocation des faits à juger dans son rapport public de 1995**

Attendu que ce moyen a été examiné et écarté par le juge de cassation ; qu’il n’y a pas lieu d’y revenir ;

**Sur la nullité invoquée de l’arrêt n° 47079 du 21 décembre 2006**

Attendu que l’article R. 143-3 du code des juridictions financières prévoit la possibilité pour les comptables de demander au Conseil d’Etat la cassation des arrêts définitifs rendus par la Cour des comptes dans les deux mois à compter de leur notification ; qu’un tel recours n’a pas été exercé par les comptables de fait ; que l’arrêt n° 47079 du 21 décembre 2006 a donc acquis la force de la chose jugée ; qu’en conséquence, les moyens invoqués tendant à la nullité de cet arrêt sont inopérants ;

**Sur le défaut de base légale de l’arrêt provisoire n° 47083 du 12 juillet 2006**

Attendu que Mme X fait valoir que la Cour s’est appuyée, dans son arrêt provisoire du 12 juillet 2006, sur l’examen des pièces de la procédure suivie devant la chambre régionale des comptes, cependant que des jugements de cette dernière ont été annulés ; que ce moyen est à écarter, le juge d’appel fondant nécessairement sa décision sur l’examen de pièces de la procédure qu’a connues le premier juge ;

**Sur les violations des droits de la défense**

Attendu que les comptables de fait invoquent que l’arrêt n° 47083 du 12 juillet 2006 est entaché d’impartialité dès lors qu’il a été rendu à huis clos et n’a pas fait l’objet d’une lecture publique ;

Attendu que l’article R. 141-9 du code des juridictions financières stipule que « sont publiques les séances de jugement au cours desquelles la Cour statue à titre définitif sur une gestion de fait ou sur une amende » ; qu’en l’espèce, il a été statué à titre provisoire ; que les droits de la défense sont garantis par la procédure du double arrêt, celui définitif étant rendu au vu des mémoires en réponse des comptables de fait ; que le moyen invoqué doit être rejeté ;

Attendu que, par ailleurs, les comptables de fait invoquent que l’arrêt de la Cour du 16 janvier 1997 est entaché d’une nullité d’ordre public en raison de son « double défaut d’impartialité » tenant aux rôles joués par le rapporteur qui a participé au jugement qu’il a signé et par le contre-rapporteur qui a participé à côté du rapporteur au travail d’investigation tout en participant également comme juge à la décision de l’arrêt ; qu’ils invoquent le même argument s’agissant du contre-rapporteur pour l’arrêt n° 47079 du 12 juillet 2006 ;

Attendu que l’arrêt de la Cour du 16 janvier 1997, n’ayant pas fait l’objet de recours en cassation dans les deux mois qui ont suivi sa notification, a acquis la force de la chose jugée ;

Attendu, à propos de l’arrêt 47083 du 12 juillet 2006, que le contre-rapporteur ne participe pas à l’instruction ; que, conformément à l’article R.141-8 du code des juridictions financières et à l’arrêté du Premier président de la Cour des comptes du 1er juillet 2004, le contre-rapporteur vise le rapport d’instruction préalablement à son dépôt afin de s’assurer que celui-ci est en état d’être examiné par la collégialité et vérifie à cette occasion que l’instruction a été conduite conformément aux règles de procédure de la juridiction ; qu’enfin, devant la formation délibérante, il fait connaître oralement son avis sur chacune des propositions formulées ; qu’en conséquence, les moyens invoqués doivent être rejetés ;

**Sur la partialité du premier juge**

Attendu qu’il est de nouveau argué, comme devant les chambres réunies en 2006, de la partialité du juge de premier degré, savoir la chambre régionale des comptes d’Ile de France, dont le magistrat instructeur était membre de la formation collégiale ayant déclaré provisoirement puis définitivement la gestion de fait ;

Qu’il est fait valoir par les requérants que ce moyen est d’ordre public ; qu’il devrait consacrer le principe, indivisible en son application, du procès équitable dégagé par la Cour européenne des droits de l’homme ; qu’il a déjà conduit en l’espèce le Conseil d’Etat à annuler l’arrêt d’appel de la Cour des comptes du 30 mai 2002 au stade de la fixation de la ligne de compte ; qu’il devrait amener la Cour des comptes, juge d’appel, dès lors qu’elle est saisie du moyen et de conclusions exprimés à fin d’annulation, à relever la partialité du premier juge, dont l’instruction, et les décisions, ont conduit au prononcé de la déclaration de gestion de fait, et sans que la Cour ait à distinguer les phases successives d’une même affaire de gestion de fait, complexe, mais unique, ni, à propos de chacune de ses phases, les dispositions d’abord provisoires et ensuite définitives ;

Qu’au total les dispositions d’un tribunal dont la composition est irrégulière, et devrait donc être regardé comme incompétent, ne sauraient acquérir l’autorité de la chose jugée ;

Considérant qu’il appartient à la Cour des comptes, juge d’appel, d’appliquer les textes de droit positif qui la régissent, savoir le code des juridictions financières, tels qu’interprétés par le Conseil d’Etat, juge de cassation ; qu’ainsi, la déclaration définitive de gestion de fait prononcée le 16 janvier 1997 par la Cour, dans un arrêt d’appel non suivi d’un recours en cassation, a acquis la force de la chose jugée ;

**Sur le défaut de délai raisonnable**

Attendu que Mme X relève que la poursuite en 2007 puis 2008 d’une action contentieuse de la Cour pour des faits qui remontent au 1er janvier 1988 constitue une violation du principe du délai raisonnable, condition essentielle d’un procès équitable, conformément aux exigences de l’article 6 § 1 de la convention européenne des droits de l’Homme ; que la nullité de la procédure reprise par la Cour après cassation apparaît incontestable au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme et du Conseil d’Etat ; qu’elle demande à la Cour de conclure à un non-lieu ;

Considérant que les condamnations de la CEDH au titre du non respect du délai raisonnable donnent lieu à indemnisation du préjudice subi par le plaignant mais n’invalident pas les procédures juridictionnelles ; qu’ainsi la condamnation de la France dans l’affaire Noisy-Communication par une décision du 1er juin 2004 est sans incidence sur la mission d’ordre public de la Cour, qui doit mener à son terme la procédure de gestion de fait, dont la déclaration a acquis la force de la chose jugée depuis l’arrêt d’appel du 16 janvier 1997 ;

Attendu que les délais intervenus ont, par ailleurs, correspondu aux droits de recours dont les requérants ont entendu successivement user ; qu’en conséquence, ce moyen doit être rejeté ;

**Sur la prescription quadriennale**

Attendu que les requérants invoquent dans l’hypothèse où la Cour les suivrait dans leur argumentation pour déclarer nulle la procédure, les dispositions de l’article L.131-2 du code des juridictions financières, qui fixent à dix années la prescription des actes constitutifs de gestion de fait, les faits ayant pris fin en 1993 ;

Considérant que ce moyen est inopérant dès lors que la Cour écarte les moyens des comptables de fait sollicitant la nullité de la procédure de gestion de fait ;

**Sur l’absence de mise en cause de fonctionnaires ou d’institutions publiques**

Attendu que les requérants, revenant sur le dispositif de l’arrêt de déclaration définitive de gestion de fait de la Cour des comptes, juge d’appel, du 16 janvier 1997, qui n’avait pas fait l’objet d’un recours en cassation, arguent que le préfet, le conseil municipal et le comptable public avaient une responsabilité propre dans la présente affaire, et qu’ils n’ont pas été mis en cause ; considérant que ces moyens, sans apporter d’ailleurs d’éléments nouveaux, sont irrecevables, car soulevés dix ans après une décision ayant acquis l’autorité de la chose jugée, et qui avait examiné et déterminé à l’issue d’une procédure inquisitoire puis contradictoire le champ et les auteurs de la gestion de fait ;

**AU FOND**

**Sur la fixation de la ligne de compte**

Attendu que l’arrêt n° 47083 du 12 juillet 2006, statuant provisoirement, a fixé la ligne de compte de la gestion de fait en dépenses et en recettes à 7 840 307,34 € ; attendu que, dans leurs mémoires, les comptables de fait estiment que la Cour se serait prononcée sur l’irrégularité de la délibération du 11 mai 1995 du conseil municipal déclarant d’utilité publique les dépenses de la gestion de fait ; qu’elle aurait outrepassé ses prérogatives en s’immisçant dans la gestion de la commune ;

Considérant que la reconnaissance d’utilité publique des dépenses par le conseil municipal rétablit les formes budgétaires, et ouvre rétroactivement les crédits ; qu’elle est sans incidence sur la compétence du juge des comptes pour allouer ou rejeter les dépenses ; qu’en l’absence d’une telle délibération, la Cour aurait été amenée à enjoindre aux comptables le reversement de l’ensemble des dépenses arrêtées par la ligne de compte ; mais qu’elle exerce ensuite sur cette comptabilité de fait le même contrôle que sur une comptabilité patente, la conduisant à rejeter les dépenses comptablement irrégulières ;

Attendu que M. Y relève que l’arrêt est « taisant » sur les modalités de calcul de la ligne de compte ; que la Cour n’a pas procédé à la ventilation qui s’imposait puisqu’elle a fusionné des fonds privés et des fonds publics ; qu’il en résulte une erreur de fait et de droit ; qu’en ne précisant pas les postes de dépenses retenus, la Cour n’a pas permis à M. Y de « contester la motivation de ses choix et l’a ainsi privé, de l’accès au procès équitable » ;

Attendu que l’arrêt provisoire précise bien les modalités de détermination des recettes de la gestion de fait, contient un tableau annuel des recettes et des dépenses de la gestion de fait, et mentionne l’exclusion d’un surcroît de dépenses sur les recettes ; que les dépenses excédant les recettes ont été financées par des deniers d’origine privée qui ne peuvent être retenues pour la fixation de la ligne de compte ; que le moyen doit être rejeté ;

Attendu que Mme X invoque que l’arrêt provisoire n° 47083 du 12 juillet 2006 aurait violé les règles de la prescription en étendant la durée de la gestion de fait, en en fixant la fin au 31 décembre 1993 alors que le jugement du 7 février 1996 de la chambre régionale des comptes a déclaré la gestion de fait pour l’ensemble des opérations « effectuées depuis le 1er janvier 1988 jusqu’au terme de la gestion » ;

Attendu qu’il n’y a pas en l’espèce de contradiction mais précision ; qu’il appartient au juge d’appel, par l’évocation de l’affaire, de la reprendre en son entier ; que les actes de procédures ont interrompu la prescription ; que le jugement du 7 février 1996 de la chambre régionale des comptes vise les comptes certifiés conformes pour les exercices 1990 à 1993 produits par M. Y le 11 mai 1995 et contresignés par Mme X le 10 janvier 1996 ; que ces comptes s’achèvent le 31 décembre 1993 ; que le moyen doit être rejeté ;

Considérant que les comptables de fait n’apportent pas d’élément de nature à modifier la ligne de compte : que celle-ci doit donc être confirmée en dépenses et en recettes à la somme de 7 840 307,34 € ;

**Sur les injonctions de reversement**

• **Sur les avances sur salaires**

Attendu que l’argument avancé par M. Y selon lequel les avances sur salaires ont été versées en conformité avec l’objet social de l’association est inopérant, dès lors que ces dépenses ont été intégrées aux dépenses de la gestion de fait et ne figurent donc pas parmi les sommes dont le reversement était enjoint dans l’arrêt provisoire ;

• **Sur** **la régularité des primes de technicité et des primes mensuelles**

Attendu que M. Y réitère les arguments avancés dans la phase antérieure de la procédure pour justifier en droit l’instauration des primes de technicité et des primes mensuelles ; qu’ils sont contraires à la jurisprudence du Conseil d’Etat, et doivent être écartés ; que Mme X rappelle la prise en compte de ces primes dans la déclaration d’utilité publique décidée par le Conseil municipal en 1995 ; qu’ainsi indiqué, le vote rétroactif des crédits ainsi intervenu permet au juge des comptes de ne pas exclure d’emblée la totalité des dépenses, mais est sans incidence, comme dans le cas d’une gestion patente, sur la régularité intrinsèque de chaque dépense, et son examen par le juge ;

**Sur le principe d’indivisibilité de la responsabilité de comptables de fait solidaires**

Attendu que M. Y conteste l’application de ce principe, fixé par le code des juridictions financières, en tant qu’il serait contraire à l’article 6 de la convention européenne des droits de l’homme garantissant à tout justiciable l’accès à un tribunal et le droit d’un procès équitable ; attendu que le juge financier distingue, comme en l’espèce, chaque fois qu’il est possible, des sphères et des périodes de responsabilité ; qu’à l’intérieur de chacune, la responsabilité des comptables de fait est solidaire, quitte pour chacun si nécessaire à se tourner vers la juridiction civile pour obtenir le partage de la condamnation ;

Attendu qu’il n’y a pas, en droit ou en fait, d’éléments à cet égard nouveaux depuis le jugement de déclaration définitive de gestion de fait de 1996 consacré en 1997 en appel par la Cour ; que ce moyen doit être écarté ;

Attendu que les comptables de fait n’ont apporté ni la preuve du reversement de la somme de 629 112,13 € dans la caisse de la commune de Noisy-le-Grand, ni fourni de nouvelles justifications de nature à les décharger de ce reversement ;

Considérant qu’en conséquence les injonctions de reversement doivent être levées ; qu’il convient de déclarer l’association du personnel de la commune de Noisy-le-Grand et Mme X conjointement et solidairement débiteurs de la commune de Noisy-le-Grand de la somme de 224 936,71 € et de déclarer l’association du personnel de la commune de Noisy-le-Grand, M. Y et Mme X conjointement et solidairement débiteurs de la commune de Noisy-le-Grand de la somme de 404 175,42 € ;

**Sur la fixation des intérêts légaux**

Attendu que l’article 60-VIII de la loi du 23 février 1963 prévoit que, pour toutes les charges prononcées contre un comptable postérieurement au 1er juillet 2007, les débets portent intérêt de la date de leur notification ; considérant que l’arrêt n° 47083 du 12 juillet 2006 a été rendu antérieurement à l’entrée en vigueur de cette nouvelle disposition ; qu’en conséquence, les intérêts du débet sont calculés à compter de la date de leur découverte, soit en l’espèce du 25 mars 1997, date à laquelle a été notifié l’arrêt de déclaration définitive de gestion de fait revêtu de l’autorité de la chose jugée ;

**SUR LA SITUATION PERSONNELLE DE M. Y**

Attendu que M. Y n’apporte pas d’élément nouveau, au regard de la phase antérieure de la procédure, afférent à la nature et à la durée de sa responsabilité ; qu’il ne saurait être regardé comme un simple exécutant, alors qu’il était le directeur de l’association, et signait les chèques concernant ses propres primes ; que la juridiction des comptes a circonscrit la période, à l’intérieur de la gestion de fait, où il a été personnellement comptable de brève ou longue main ;

Attendu que M. Y fait valoir que s’il était rendu débiteur des sommes mentionnées par l’injonction, il n’aurait d’autre solution que de vendre sa résidence, se retrouvant ainsi sans logement ; attendu que, selon les textes applicables, c’est au ministre chargé des finances que les requérants peuvent faire valoir, après que le juge des comptes se soit définitivement prononcé sur la cause, les arguments de fait qui pourraient conduire à la remise gracieuse d’une partie ou de la totalité du débet ;

**SUR LA DEMANDE DE CONDAMNATION DE LA COMMUNE A TITRE DE DOMMAGES ET INTERETS :**

Attendu que les requérants demandent la condamnation de la commune, à titre de dommages et intérêts pour préjudice moral, ainsi qu’en vertu de l’article L761-1 du code des juridictions administratives, et enfin aux dépens ; que la juridiction des comptes n’a pas compétence pour se prononcer à ces propos ;

**SUR LA DEMANDE DE CONDAMNATION DE L’ETAT POUR VIOLATION DE L’ARTICLE 6-1 de la CEDH :**

Attendu que Mme X sollicite au surplus la condamnation de l’Etat pour cause de violation de l’article 6.1 de la convention européenne des droits de l’homme ; que la juridiction des comptes n’a pas compétence pour se prononcer à ce propos ;

**Par ces motifs,**

**STATUANT DEFINITIVEMENT,**

**ORDONNE :**

Article 1er : la ligne de compte de la gestion de fait s’établit en dépenses et en recettes à 7 840 307,34 €.

Article 2 : les injonctions n° 1 et n° 2 prononcées par l’arrêt du 12 juillet 2006 sont levées.

Article 3 : l’association du personnel de la commune de Noisy-le-Grand et Mme X sont constitués conjointement et solidairement débiteurs de la commune de Noisy-le-Grand de la somme de 224 936,71 €, pour la période du 1er janvier 1988 au 31 janvier 1990, augmentée des intérêts de droit à compter du 25 mars 1997.

Article 4 : l’association du personnel de la commune de Noisy-le-Grand, M.  Y et Mme X sont constitués conjointement et solidairement débiteurs de la commune de Noisy-le Grand de la somme de 404 175,42 €, pour la période du 1erfévrier 1990 au 31 décembre 1993, augmentée des intérêts de droit à compter du 25 mars 1997.

--------

Fait et jugé en la Cour des comptes, toutes chambres réunies en formation restreinte, le vingt-six mars deux mille huit. Présents : M. Pichon, président de chambre, président de séance, MM. de Mourgues, Richard, Cazanave, Mmes Lévy-Rosenwald, Fradin, Colomé et Moati, conseillers maîtres.

Signé : Pichon, président, et Depasse, greffier.

Collationné, certifié conforme à la minute étant au greffe de la Cour des comptes.

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 commandants et officiers de la force publique de prêter main forte lorsqu’ils en seront légalement requis.

Délivré par moi, secrétaire générale.