COUR DES COMPTES

------

CHAMBRES REUNIES

------

***Arrêt n° 51920***

ASSOCIATION NOISY-COMMUNICATION

Gestion de fait

Rapport n° 2008-040-0

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 2 octobre 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 31 octobre 1996, lequel avait déclaré définitivement gestionnaires de faits des deniers de la commune de Noisy-le-Grand, au titre des opérations engagées par l’association Noisy-Communication, Mme X, M. Y et l’association Noisy-Communication ;

Vu l’arrêt n° 47086, délibéré le 12 juillet 2006 dont la lecture publique a été faite le 21 décembre 2006, régulièrement notifié aux parties, par lequel la Cour 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 du 31 octobre 1996, des 7 et 28 avril 1998, et du 25 mai 1999, qui avaient fixé la ligne de compte et prononcé les débets, et a décidé à titre définitif d’évoquer la gestion de fait ;

Vu l’arrêt n° 47087 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 Noisy-Communication de justifier du reversement de leurs deniers dans la caisse de la commune de la somme de 13 720,41 €, 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 ses conseils, et par M. Y et son conseil ;

Sur le rapport de M. Rolland, conseiller référendaire ;

Vu les conclusions écrites du Procureur général du 13 mars 2008 ;

Entendu, lors de l’audience publique du 19 mars 2008, M. Rolland, rapporteur et M. Bénard, procureur général de la République, les requérants, informés de l’audience, étant présents et ayant eu la parole 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 nullité invoquée de l’arrêt n° 47086 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 de leur notification ; qu’un tel recours n’a pas été exercé par les comptables de fait ; que l’arrêt n° 47086 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° 47087 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 de 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 invoquées des droits de la défense**

Attendu que, les comptables de fait invoquent que l’arrêt n° 47087 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 2 octobre 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 contribué 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° 47087 du 12 juillet 2006 ;

Attendu que l’arrêt de la Cour du 2 octobre 1997, n’ayant pas fait l’objet de recours en cassation, a acquis la force de la chose jugée ; attendu, à propos de l’arrêt 47087 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 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 juillet 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 des formations collégiales 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 consacre le principe, indivisible, 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 pris au stade de la fixation de la ligne de compte ; qu’il devrait conduire la Cour des comptes, juge d’appel, dès lors qu’elle est saisie du moyen, et sans qu’elle ait à distinguer les phases successives d’une même affaire, complexe mais unique, ni leurs dispositions d’abord provisoires et ensuite définitives, à se prononcer sur la partialité du premier juge, dont l’instruction et les décisions ont conduit au prononcé même de la déclaration de gestion de fait ;

Que les dispositions d’un tribunal dont la composition est irrégulière, et qui doit 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, tel qu’interprétés par le Conseil d’Etat, juge de cassation ;

Attendu que le jugement du 31 octobre 1996 de la chambre régionale des comptes d’Ile de France, qui n’avait pas été l’objet d’un recours, a acquis la force de la chose jugée, notamment en ce qu’il a déclaré définitivement gestionnaires de fait Mme X, M. Y et l’association Noisy-Communication ; qu’en conséquence le moyen doit être rejeté ;

**Sur la mise en cause de fonctionnaires et d’une assemblée délibérante**

Attendu que les requérants, revenant sur la déclaration définitive de gestion de fait, qui n’avait pas été l’objet d’un recours, 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 ; qu’ils font aussi valoir que l’association Noisy-Communication n’était pas transparente, qu’au contraire son activité était réelle, ce qu’un examen étendu à d’autres pièces justificatives que celles connues de la chambre régionale aux moments de ses jugements de déclaration de gestion de fait aurait permis d’établir ; considérant que ces moyens sont irrecevables, car soulevés, dix ans après, à l’encontre d’une décision qui avait examiné et déterminé, de façon inquisitoire puis contradictoire le champ et les auteurs de la gestion de fait, et à la force de chose jugée ;

**Sur la violation du principe du délai raisonnable**

Attendu que Mme X indique que la poursuite en 2007 puis 2008 d’une action contentieuse de la Cour pour des faits qui remontent au 11 août 1986 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, après cassation, par la Cour est 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 pour 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 des comptes de mener à son terme la procédure de gestion de fait, dont la déclaration a acquis l’autorité de la chose jugée ;

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 que, 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 conduisait à la prescription pour des faits ayant débuté en 1986 et 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 ;

**Sur les moyens invoqués au titre de la disparition de pièces justificatives démontrant l’autonomie de l’association vis-à-vis de la commune.**

Attendu que Mme X comme M. Y évoquent d’une part, l’absence de communication à la chambre régionale des comptes des pièces justificatives démontrant l’activité propre de l’association préalablement au jugement provisoire de déclaration de gestion de fait sur la base d’une instruction du dossier critiquant l’insuffisance de justificatifs d’activité autonome de Noisy-Communication, puis la disparition de ces mêmes pièces après leur transmission à la chambre régionale des comptes ; qu’ils demandent à la Cour d’engager une enquête pour identifier le sort de ces pièces et d’ici là, de prononcer un non-lieu à gestion de fait ;

Attendu que le moyen n’est pas porté par l’association elle-même ;

Considérant qu’au stade actuel de la procédure, l’injonction prononcée à l’encontre des comptables publics porte sur l’indemnité transactionnelle versée à l’ancienne directrice des affaires culturelles de la commune ; que les informations nouvelles qu’auraient pu contenir les pièces justificatives dont il est fait état seraient sans incidence sur l’appréciation par la Cour de la régularité de cette transaction ; que le champ et les auteurs de la gestion de fait ont été déterminés, et acquis la force de chose jugée ; que ce moyen doit, dès lors, être écarté ;

**AU FOND**

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

Attendu que l’arrêt n° 47087 du 12 juillet 2006, statuant provisoirement a fixé la ligne de compte de la gestion de fait en dépenses et en recettes à 4 444 212,35 € ; (29 152 122 F) ; que, dans son mémoire M. Y fait état que la chambre régionale des comptes puis la Cour n’auraient pas ventilé des deniers étrangers à la gestion de fait, en dépenses, alors que la ventilation avait été faite en recettes par les deux juridictions ; qu’il soutient que ces jugements sont entachés d’une erreur de droit manifeste qui ne peut conduire qu’à leur annulation, puisque une ligne de compte insincère a été fixée en dehors des normes des droits de la comptabilité publique comme privée ;

Considérant que le juge des comptes est compétent pour connaître de deniers publics et de leurs emplois ; que les comptes de gestion de fait ne doivent donc pas comprendre d’opérations effectuées au moyen de deniers privés ; que lorsqu’un comptable de fait allègue de dépenses financées par des deniers d’organismes privés, le juge peut lui enjoindre de produire un nouveau compte expurgé de ces opérations, ou fixer lui-même la ligne de compte, en n’allouant les dépenses qu’à concurrence des recettes, le surplus étant regardé comme l’emploi de fonds personnels du comptable ; qu’en conséquence, il y a lieu de confirmer à titre définitif la ligne de compte telle que fixée dans l’arrêt n° 47087 du 12 juillet 2006 ;

**Sur l’injonction de reversement**

Attendu que les requérants font valoir que la somme versée à Melle de Chalvron correspondait à une indemnité complémentaire à celle de licenciement d’un agent non titulaire, ayant le caractère de dommages et intérêts, couvrant un préjudice, et applicable au cas même où l’employeur et le salarié sont convenus d’un départ volontaire ; qu’une telle indemnité transactionnelle a pour fondement les dispositions du code du travail applicable aux agents des collectivités territoriales non titulaires, et est conforme à la jurisprudence de la Cour de cassation ; que le versement de l’espèce est intervenu selon une décision du conseil des adjoints ; qu’ainsi, elle était non seulement licite, mais autorisée ; que le conseil municipal, délibérant sur l’utilité publique des dépenses de la gestion de fait le 11 mai 1995, l’a, à ce titre, reconnue ;

Attendu que Melle de Chalvron a été employée par la commune en tant que directrice contractuelle de la culture entre le 17 mars et le 30 septembre 1987 ; qu’elle percevait une indemnité de l’association ; que le versement d’une somme de 90 000 F (13 720,41 €) par l’association au départ de Melle de Chalvron de ses fonctions au sein de la commune a eu pour objet et pour effet de contourner les règles de la transaction, que le conseil municipal seul, conformément à l’article L. 2122.1 du code général des collectivités territoriales, aurait eu compétence pour discuter et déterminer ; que l’ouverture a posteriori de crédits par ce conseil, par déclaration d’utilité publique de la dépense, condition budgétaire nécessaire à son allocation par le juge des comptes, est sans effet sur le caractère comptablement irrégulier d’une de ses parties, qui s’apprécie au moment du paiement ; attendu que la somme de 13 720,41 € est irrégulière et ne peut être allouée ;

Attendu que les comptables de fait n’ont apporté ni la preuve du reversement de la somme de 13 720,41 € dans la caisse de la commune de Noisy-le-Grand, ni fourni de nouvelles justifications de nature à la décharge de ce reversement ; qu’en conséquence, ladite injonction doit être levée ; qu’il convient de déclarer l’association Noisy-Communication, Mme X et M. Y conjointement et solidairement débiteurs de la commune de Noisy-le-Grand de la somme de 13 720,41 € ;

**Sur les intérêts du débet**

Attendu que l’article 60-VIII de la loi du 23 février 1963 modifiée prévoit que, pour les charges prononcées contre un comptable postérieurement au 1er juillet 2007 les débets portent intérêt à la date de leur notification ; attendu que l’arrêt n° 47087 du 12 juillet 2006 a été rendu antérieurement à l’entrée en vigueur de cette disposition ; qu’en conséquence, les intérêts du débet sont à calculer de la date de leur découverte, soit en l’espèce le 30 décembre 1997, date à laquelle la déclaration définitive de gestion de fait revêtue de l’autorité de la chose jugée leur a été notifiée ;

**Sur la réserve prononcée par le jugement du 22 novembre 1994**

Considérant que la réserve prononcée par le jugement du 22 novembre 1994 de la chambre régionale des comptes d’Ile-de-France pour toutes autres opérations irrégulières dont l’existence viendrait à être découverte doit, au stade actuel de la procédure, être levée ;

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

Attendu que Mme X conclut l’un de ses mémoires par la demande faite à la Cour de condamner la commune de Noisy-le-Grand à 30 000 € de dommages et intérêts pour préjudice moral, et à 20 000 € en vertu de l’article L 761.1 du code de justice administrative, ainsi qu’aux entiers dépends ; attendu que le juge des comptes est en ces matières incompétent ; que le moyen doit être rejeté ;

**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 4 444 212,35 €.

Article 2 : l’injonction prononcée par l’arrêt du 12 juillet 2006 est levée.

Article 3 : l’association Noisy-Communication, Mme X et M. Y sont constitués conjointement et solidairement débiteurs de la commune de Noisy-le-Grand de la somme de 13 720,41 € augmentée des intérêts de droit à compter du 30 décembre 1997.

Article 4 : la réserve prononcée par le jugement de la chambre régionale des comptes d’Ile de France du 22 novembre 1994 pour toutes opérations irrégulières dont l’existence viendrait à être découverte, est levée.

--------

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.