|  |  |
| --- | --- |
| QUATRIÈME CHAMBRE  **-------**  Première section  **-------**  Arrêt n° 71636  Audience publique du 8 décembre 2014  Lecture publique du 22 janvier 2015 | GESTION DE FAIT DES DENIERS DU CENTRE COMMUNAL D’ACTION SOCIALE  DE TOUL (MEURTHE-ET-MOSELLE)  CENTRE COMMUNAL D’ACT  (MEURTHE-ET-MOSELLE)  Appel d’un jugement de la chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne, Lorraine  Rapport n° 2014-745-0 |

République Française,

Au nom du peuple français,

La Cour,

Vu la requête, enregistrée le 12 novembre 2013 au greffe de la chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne, Lorraine, par laquelle le procureur général près la Cour des comptes, a élevé appel du jugement n° 2012-0011 du 24 janvier 2013 par lequel ladite chambre a prononcé un non-lieu à amende pour gestion de fait et mis fin à une procédure de déclaration de gestion de fait pour défaut d’intérêt pratique ;

Vu le réquisitoire du Procureur général près la Cour des comptes n° 2014-39 du 14 mars 2014 transmettant la requête précitée à la Cour ;

Vu les pièces de la procédure suivie en première instance et notamment le réquisitoire n° 2011-18 du 6 décembre 2011 par lequel le procureur financier près la chambre régionale des comptes précitée a saisi cette chambre d'opérations présumées constitutives de gestion de fait des deniers du centre communal d’action sociale de Toul ;

Vu les notifications dudit réquisitoire à Mmes X, présidente du centre communal d’action sociale, Y, sous-directrice du foyer André Piquot, Z, ancienne directrice du centre communal d’action sociale, puis sous-régisseur du foyer Docteur Crosmarie, A, sous-régisseur du foyer Docteur Douzain, B, directrice du centre communal d’action sociale et C, ancien sous-régisseur du foyer Docteur Crosmarie ;

Vu les mémoires en défense complémentaires du 4 août 2014 de Me Foltz, conseil de Mme Z et du 29 septembre 2014 de Me Pollet, conseil de Mme Y;

Vu le code des juridictions financières ;

Vu le rapport de M. Yves Rolland, conseiller maître ;

Vu les conclusions du Procureur général n° 774 du 2 décembre 2014 ;

Entendu, lors de l’audience publique du 8 décembre 2014, M. Rolland, en son rapport, M. Christian Michaut, avocat général, en les conclusions du ministère public, les parties présentes, Mme B, Me Tadic, conseil de Mmes X et B, et Mme Z, ayant eu la parole en dernier ;

Entendu, en délibéré, Mme Anne Froment-Meurice, présidente de chambre maintenue en activité, en ses observations ;

***Sur la procédure suivie en première instance***

Attendu qu’en application du II de l'article R.242-5 du code des juridictions financières « Les parties auxquelles le réquisitoire a été notifié sont informées de la clôture de l'instruction, du dépôt des conclusions du ministère public, des productions faites par les parties ainsi que de la possibilité de consulter ces pièces » ; qu’aucun élément du dossier ne fait apparaître que les parties ont été informées de la clôture de l'instruction, ni du dépôt des conclusions du ministère public ; qu’elles ont simplement été informées, le 31 octobre 2012, de la tenue de l'audience publique le 29 novembre ; qu’à partir de cette date, seuls Mme X, le 7 novembre 2012, et le comptable en exercice, le 6 novembre 2012, ont demandé à consulter le rapport d'instruction et les conclusions du procureur financier ; que le conseil de Mme A a demandé communication de ces documents le 3 décembre 2012, soit après la tenue de l'audience publique ;

Attendu qu’à la suite du courrier du 31 octobre 2012 par lequel le greffe de la chambre régionale faisait connaître la date de l'audience publique, les conseils de trois parties ont adressé des mémoires à la chambre ; que ces mémoires ne font aucune référence au rapport d'instruction déposé le 19 juillet 2012, ni aux conclusions du procureur financier déposées le 25 octobre 2012 ;

Attendu qu’en ne faisant pas connaître aux parties la clôture de l'instruction, la chambre ne leur a pas permis de prendre connaissance des propositions du magistrat instructeur, ni des conclusions du procureur financier, en contravention avec le II de l'article R. 242-5 du code précité ;

Attendu de surcroit qu’il y a lieu d’accueillir le moyen de la requête du Procureur général concluant à l’annulation du jugement décidant un non-lieu à amende « aux gestionnaires de fait », car la juridiction financière n’était pas compétente pour prononcer un non-lieu à amendes au bénéfice de personnes, au demeurant non désignées, qui n’étaient pas ses justiciables, faute de les avoir préalablement déclarées comptables de fait ;

Attendu qu’il convient donc d’annuler le jugement entrepris ;

Attendu que le rapport du magistrat de la chambre régionale déposé le 19 juillet 2012 et les conclusions du procureur financier déposées le 25 octobre 2012 ont désormais été portées à la connaissance de l’ensemble des parties ; que seule Mme Y, par l’intermédiaire de son conseil, a formulé, le 29 septembre 2014, des observations à la suite de cette communication ;

Attendu qu’ainsi l’affaire est en état d’être jugée ; qu’il y a donc lieu de l’évoquer sur le fond en se prononçant sur la suite à donner au réquisitoire du procureur financier sur des opérations présumées constitutives de gestion de fait des deniers du centre communal d’action sociale de Toul ;

***Sur la qualification des opérations relevées par le réquisitoire du procureur financier***

Attendu que les responsables des trois foyers-logements gérés par le centre communal d’action sociale de Toul ont décidé, à un moment qui n’est pas déterminé de façon certaine, de fournir des repas à certains de leurs résidents ; que les règlements de ces repas par leurs bénéficiaires ont été encaissés sur des comptes bancaires ouverts par les directrices successives de ces foyers-logements à leur nom ; que le centre communal a par ailleurs signé une convention de fourniture de repas à compter du 2 janvier 2003 avec une société ; que les factures émises par cette société ont été payées, depuis les comptes bancaires précités ouverts par les directrices des foyers-logements, grâce aux sommes qu’elles encaissaient auprès des bénéficiaires de ces repas ; qu’à partir du 26 mars 2004, une délibération du conseil d’administration du centre communal a créé une régie de recettes destinée à encaisser « les loyers, charges et redevances mensuelles ainsi que les ordures ménagères des locataires des foyers, les prestations de service proposées aux personnes âgées de ces établissements dans le cadre d'animations […] » ; que son objet a été étendu à l’encaissement du prix des repas par un arrêté du 21 mars 2006 ; que, nonobstant la désignation, par un arrêté du 2 mai 2007, d’un régisseur de recettes et des directrices des trois foyers-logements comme sous régisseurs, les règlements du prix des repas n'ont pas été encaissés par la régie mais ont continué à l’être sur les comptes bancaires personnels ouverts au nom des directrices des foyers-logements, lors de leur prise de fonction ;

Attendu que chaque gestionnaire de foyers, agissant de manière autonome, encaissait le prix des repas, établissait la facturation des prestations aux pensionnaires et réglait la société prestataire à partir de son compte bancaire ; qu’il fixait discrétionnairement le prix des repas pour les bénéficiaires, en fonction du prix unitaire facturé par le prestataire ; qu’il prenait une marge entre ces deux prix afin de dégager un solde positif lui permettant de régler des menues dépenses du foyer-logement ;

Attendu que ces pratiques, considérées comme anciennes, se sont poursuivies jusqu'à l'arrivée de Mme B à la direction du centre communal ; qu’elle a été elle-même alertée sur cette situation par deux sous régisseurs, Mmes Y et A; que le trésorier de Toul a alors demandé aux trois sous-régisseurs de reverser dans sa caisse le solde des comptes bancaires concernés, de cesser toute manipulation de fonds relatives aux fournitures de repas et de remettre toutes les pièces justificatives ; que depuis le 31 août 2011, les règlements des repas sont encaissés par le régisseur et le prestataire a adressé, à partir de cette même date, ses factures au centre communal pour règlement par la trésorerie municipale ; qu’il a été mis fin aux sous-régies par un arrêté du 12 octobre 2011 ; que les trois sous-régisseurs ont remis au trésorier municipal les soldes des comptes bancaires les 26 et 29 septembre 2011, soit 753,16 € versés par Mme A, 454,49 € par Mme Z et 74,24 € par Mme Y; que, par ailleurs, le conseil d’administration du centre communal a résilié le contrat passé avec la société qui fournissait les repas, le centre ayant conclu, le 20 mars 2012, une convention avec le syndicat mixte du grand Toulois pour la fourniture des repas aux personnes âgées ;

Attendu que le contrat avec la société qui fournissait les repas engageait le centre communal d’action sociale, établissement public communal ; que par conséquent les factures que cette société adressait aux gestionnaires des foyers-logements auraient dû être payées par le comptable public de cet établissement et non par les gestionnaires de foyer depuis leurs comptes bancaires personnels ; que l'extension des compétences de la régie de recettes aux produits des repas, à partir du 1er avril 2006, aurait dû conduire cette régie à encaisser le règlement des repas par les résidents des foyers-logements, alors qu’aucune recette de cette nature n'y a été constatée, ces règlements continuant à être encaissés sur les comptes bancaires personnels des gestionnaires de foyer ;

Attendu par ailleurs, que les gestionnaires des foyers-logements ont réalisé de menues dépenses, sans lien avec le contrat de prestations de repas, à partir de leurs comptes bancaires précités, pour l'organisation de fêtes (achat de cadeaux, de papiers-cadeaux, de vin, etc.) en méconnaissance des règles de la comptabilité publique puisque seul un comptable public aurait été habilité à payer ces dépenses ; que ces dépenses ont été financées par la marge entre le prix des repas payé par les bénéficiaires et celui facturé par l'entreprise prestataire ; que ces soldes positifs constituaient des recettes publiques qui auraient dû être encaissées par un comptable public ou un régisseur ;

Attendu ainsi que les recettes irrégulièrement encaissées en dehors de la régie créée à cette fin et les dépenses irrégulièrement payées à partir de comptes personnels, hors de vue du comptable public, constituent une immixtion dans le recouvrement des recettes revenant au centre communal et une gestion occulte des dépenses de ce dernier, caractérisant une gestion de fait des deniers publics de cet établissement public communal ; qu’il y a donc lieu à déclarer la gestion de fait des deniers dudit établissement ;

***Sur la période des opérations constitutives de gestion de fait***

Attendu que la date de début des opérations irrégulières est incertaine, les pratiques litigieuses existant, aux dires des personnes mises en cause, depuis de nombreuses années ;

Attendu qu’il y a lieu de considérer que le 2 janvier 2003, date d’entrée en vigueur du contrat passé le 20 janvier 2003 entre le centre communal et la société fournissant les repas, constitue une date tangible de commencement des opérations irrégulières ; qu’à compter de cette date en effet, la société a fourni des repas à certains locataires des foyers-logement et émis des factures qui auraient dû être réglées par le comptable public, alors qu’elles l’ont été par les gestionnaires de foyers à partir de leurs comptes bancaires personnels ;

Attendu que les dates de fin des opérations de la gestion de fait sont les dates de versements des reliquats de ces opérations dans la caisse du comptable public, soit le 26 septembre 2011 pour le foyer André Piquot, le 28 septembre 2011, pour le foyer Docteur Douzain et le 12 octobre 2011, pour le foyer Docteur Crosmarie ;

***Sur l’identité des comptables de fait***

Attendu que les directrices successives des trois foyers-logement ont directement manié, sans aucune habilitation, avant le 2 mai 2007, des recettes publiques ; qu’à partir de cette date, elles ont méconnu les obligations qui s’imposaient à elles en vertu de leur désignation comme sous-régisseurs de déposer l’ensemble des recettes issues du règlement du prix des repas par leurs bénéficiaires dans les comptes de la sous-régie ; qu’elles ont continué à encaisser ces sommes sur des comptes bancaires ouverts à leur nom ; qu’elles ont réglé les factures de la société fournissant les repas depuis ces mêmes comptes ; qu’enfin, elles ont payé des menues dépenses à partir de recettes dont la nature publique est établie ;

Attendu que si les directrices des trois foyers-logement étaient subordonnées à la directrice du centre communal, cette situation ne suffit pas à dégager leur responsabilité dans la gestion de fait ; que, si elles n’en ont pas été les organisatrices, elles en ont été les exécutantes sans qu’aucune preuve concrète de leurs interrogations quant à l’irrégularité des opérations qu’il leur était demandé d’effectuer, du moins jusqu’au remplacement de Mme Z par Mme B à la direction du centre communal, ne soit fournie ; que des agents d’un établissement public ayant qualité de directrices de foyers pour personnes âgées ne peuvent être considérés comme de simples subalternes ; que, même sans une parfaite connaissance des règles de la comptabilité publique, elles auraient dû refuser de s'engager, à titre personnel, aussi loin qu’avec l’ouverture d’un compte bancaire à leur nom pour réaliser des opérations d’achat et de vente de repas aux personnes résidents dans leurs foyers ; que l’argument selon lequel elles n’auraient jamais eu connaissance de l’arrêté du 2 mai 2007 les désignant comme sous-régisseurs de la régie de recettes ne saurait les exonérer de leur responsabilité ; qu’en conséquence, elles doivent être déclarées comptables de fait de brève main pour la période au cours de laquelle elles ont exercé leur fonction de directrice de foyers-logements, à savoir :

- pour le foyer Docteur Douzain, Mme A, du 2 janvier 2003 au 28 septembre 2011 ;

- pour le foyer André Piquot, Mme Y, du 2 janvier 2003 au 26 septembre 2011 ;

- pour le foyer Docteur Crosmarie, Mme C, du 2 janvier 2003 au 31 décembre 2010 puis Mme Z, du 1er janvier 2011 au 12 octobre 2011.

Attendu que les deux directrices successives du centre communal, Mme Z, jusqu'au 31 décembre 2010, puis Mme B, à compter du 1er janvier 2011, ne pouvaient pas ignorer l'existence des opérations irrégulières ; qu’il ressort des pièces du dossier que Mme Z a déclaré avoir eu connaissance du caractère irrégulier de la manière de procéder des services dont elle était chargée, mais ignorer cependant l'extension du périmètre de compétence de la régie intervenue en 2006 ; que le fait de connaître l'irrégularité des opérations, sans agir pour les régulariser suffit à attraire Mme Z à la gestion de fait ; qu’une ignorance de la portée d'un arrêté concernant ses services n’est pas de nature à exonérer sa responsabilité ; que de nombreux indices concordent pour considérer que Mme Z a donné consigne aux directrices de foyer-logement d’ouvrir un compte bancaire en leur nom pour encaisser les recettes issues de la fourniture des repas et pour payer les factures du prestataire ; que Mme Z n’apporte aucune preuve concrète à l’appui de ses dires selon lesquels l'initiative d'ouvrir un compte bancaire pour chaque foyer-logement reviendrait au prestataire ; que, de même, le fait d’invoquer que l'ordonnateur et le conseil d’administration avaient connaissance des opérations n'est pas de nature à exonérer sa responsabilité ; qu’en conséquence, Mme Z doit être attraite à la gestion de fait en tant que comptable de brève main ;

Attendu en revanche que Mme B, dès sa prise de fonctions le 21 février 2011, prenant connaissance des opérations irrégulières, a immédiatement pris les mesures pour y mettre fin le plus rapidement possible ; qu’en conséquence, elle doit être regardée comme n'ayant pas pris part aux opérations irrégulières ;

Attendu que, dans le réquisitoire introductif du procureur financier, seul le nom de la présidente du centre communal d’action sociale de Toul, Mme X, était mentionné comme paraissant « avoir organisé depuis plusieurs années avec le concours des agents du centre, responsables des foyers-logements, des pratiques constitutives d'ingérence dans le recouvrement des deniers publics du CCAS et de maniement irrégulier de fonds ressortant de la caisse du comptable public du centre » ; qu’en revanche, dans ses conclusions du 25 octobre 2012, le même procureur financier estimait « qu'il ressort en particulier qu'aucun élément objectif ne permet de considérer que Mme X, présidente du CCAS, ait commandité, organisé ou cautionné la gestion de fait qui a matériellement débuté le 1er avril 2006 » ;

Attendu que l’ensemble des intimées affirment que les membres du conseil d’administration connaissaient parfaitement le dispositif d’encaissement des règlements et de paiement du prix des repas, notamment parce que certains avaient des membres de leur famille hébergés dans ces foyers-logements ;

Attendu que, en tant que présidente du centre communal ayant décidé de mettre un terme aux irrégularités, en instituant une régie de recettes chargée d’encaisser les produits des repas, et en nommant des régisseurs et sous-régisseurs, Mme X avait incontestablement une connaissance du fait que les repas n’étaient pas gratuits pour leurs bénéficiaires ; qu’en conséquence, elle aurait dû s'interroger, en tant qu’ordonnateur du centre communal, de l’absence totale de recette à ce titre dans les comptes du centre ; que, par ailleurs, dès lors qu’un contrat de prestations de fournitures de repas avait été signé le 20 janvier 2003 par l’établissement public qu’elle présidait, elle aurait également dû s'interroger sur l’absence totale de dépense à ce titre dans lesdits comptes ; qu’ainsi Mme X, ordonnateur des dépenses et des recettes du centre communal d’action sociale, ayant autorité sur l’ensemble des agents du centre, notamment sur les gestionnaires de brève main, aurait dû faire cesser les irrégularités qu’elle ne pouvait ignorer ; que, par conséquent, elle doit être considérée comme gestionnaire de fait de longue main, pour avoir connu et toléré de fait des irrégularités auxquelles elle était censée avoir mis un terme depuis le 1er avril 2006 ; que dès lors, il y a lieu de l’attraite à la gestion de fait ;

Attendu qu’ainsi doivent être déclarées gestionnaires de fait des deniers du centre communal d’action sociale de Toul, conjointement et solidairement :

- pour le foyer Docteur Douzain : Mme A du 2 janvier 2003 au 28 septembre 2011 ; Mme Z du 2 janvier 2003 au 31 décembre 2010 et Mme X du 2 janvier 2003 au 28 septembre 2011 ;

- pour le foyer André Piquot : Mmes Y du 2 janvier 2003 au 26 septembre 2011 ; Mme Z du 2 janvier 2003 au 31 décembre 2010 et Mme X du 2 janvier 2003 au 26 septembre 2011 ;

- pour le foyer Docteur Crosmarie : Mmes C et Z du 2 janvier 2003 au 31 décembre 2010 puis Mme Z du 1er janvier 2011 au 12 octobre 2011 en tant que sous régisseur dudit foyer en remplacement de Mme C et Mme X du 2 janvier 2003 au 12 octobre 2011 ;

Attendu que la Cour des comptes est saisie, par la présente procédure, uniquement de la phase de déclaration de gestion de fait ; qu’il y a lieu de renvoyer l’affaire devant la chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne, Lorraine, pour la deuxième phase du jugement de la gestion de fait ;

Par ces motifs,

**DECIDE** :

**Article 1er –** Le jugement n° 2012-0011 du 24 janvier 2013 de la chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne, Lorraine est annulé.

**Article 2 –** Sont déclarées comptables de fait, conjointement et solidairement, des deniers du centre d’action communal d’action sociale de Toul :

- pour le foyer Docteur Douzain : Mme A du 2 janvier 2003 au 28 septembre 2011 ; Mme Z du 2 janvier 2003 au 31 décembre 2010 et Mme X, du 2 janvier 2003 au 28 septembre 2011 ;

- pour le foyer André Piquot : Mme Y du 2 janvier 2003 au 26 septembre 2011 ; Mme Z du 2 janvier 2003 au 31 décembre 2010 et Mme X, du 2 janvier 2003 au 26 septembre 2011 ;

- pour le foyer Docteur Crosmarie : Mmes C et Z du 2 janvier 2003 au 31 décembre 2010 puis Mme Z du 1er janvier 2011 au 12 octobre 2011 en tant que sous régisseur dudit foyer en remplacement de Mme C et Mme X, du 2 janvier 2003 au 12 octobre 2011.

**Article 3 –** La deuxième phase de jugement de la gestion de fait est renvoyée à la chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne, Lorraine.

**Article 4 –** Les comptables de fait susmentionnés à l’article 2 devront produire un compte unique retraçant les opérations de la gestion de fait, appuyé de leurs pièces justificatives, à la chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne, Lorraine, dans un délai de quatre mois à compter de la notification du présent arrêt.

---------

Fait et jugé en la Cour des comptes, quatrième chambre, première section. Présents : M. Gérard GANSER, président de section, président de séance, Mmes Anne FROMENT-MEURICE, présidente de chambre maintenue en activité et Hélène GADRIOT-RENARD, conseillère maître, MM. Jean-Pierre LAFAURE et Jean-Yves BERTUCCI, conseillers maîtres.

En présence de Mme Annie LE BARON, greffière de séance.

Signé : Gérard Ganser, président de séance, et Annie Le Baron, greffière de séance.

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

En conséquence, la République française 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 général

|  |
| --- |
| **Pour le secrétaire général et par délégation, le chef du greffe contentieux**  **Daniel Férez** |

Conformément aux dispositions de l’article R. 142-16 du code des juridictions financières, les arrêts prononcés par la Cour des comptes peuvent faire l’objet d’un pourvoi en cassation présenté, sous peine d’irrecevabilité, par le ministère d’un avocat au Conseil d’Etat dans le délai de deux mois à compter de la notification de l’acte. La révision d’un arrêt ou d’une ordonnance peut être demandée après expiration des délais de pourvoi en cassation, et ce dans les conditions prévues par l’article R. 142-15-I du même code.