

Fiche de jurisprudence

Arrêt S-2024-1392

Gestion de faits des deniers de la commune de Saint-Ouen sur Seine

En italique : extrait de l'arrêt

Avocat général Nicolas GROPER

A/ Les faits

Dans le cadre d'une politique d'implantation d'œuvres d'art dans l'espace public la commune de Saint-Ouen a passé un marché PI¹ à bons de commande, d'une durée de 1 an renouvelable 3 fois, avec la société Y. L'acte d'engagement du marché a été signé par la maire de la commune le 9 mai 2011, puis par la société Y le 11 mai 2011. Objet du marché : présélection et présentation de la sélection des artistes le choix étant opéré par e maître d'ouvrage, recherche et mobilisation de financements extérieurs éventuels ; suivi de la réalisation de l'œuvre et participation à la réception de l'œuvre. La rémunération de la société Y est calculée selon un taux appliqué sur le montant HT affecté à la réalisation de l'œuvre.

C'est le maître d'ouvrage qui assume l'intégralité des dépenses (débours) et qui met à la disposition du titulaire l'ensemble des fonds nécessaires au paiement des tiers dans les limites fixées par l'enveloppe financière allouée au projet.

Or dans les 11 conventions passées entre la société Y et les promoteurs il est indiqué qu'Y est mandataire de la commune de Saint-Ouen ; dans 9 d'entre elles il est indiqué que le paiement des financements est effectué au profit de la société Y.

Après les élections municipales de 2014, le nouveau maire :

- a mis en demeure la société Y, le 20 mars 2015, puis le 27 avril 2015, de justifier des opérations et de reverser les sommes en sa possession, et a refusé la réception par la commune de trois œuvres que la société avait commandées dans le cadre du marché.
- A émis, en 2015, un titre de recettes de 1 567 508.30€ à l'encontre de la société Y.

Cette dernière a saisi le juge administratif. La cour administrative d'appel a confirmé, le 13 juin 2019, le bien fondé du titre de recettes ramenant son montant à 510 992,84€.² Le titre précédent a été annulé et un nouveau titre a été émis en 2019.

La CRC d'Ile de France saisie par le maire de Saint-Ouen sur Seine a transmis le dossier à Cour des Comptes

En résumé : Une absence de mandat donnée à un tiers pour percevoir les financements destinés à la commune, la CRC saisie par le maire de la commune.

B/ Les justiciables

Mme Z maire de la commune de Saint-Ouen sur Seine jusqu'en avril 2014 représentée par Me Peru

Société Y³ attributaire d'un marché représentée par Me Tourniquet

M. X gérant de la société Y représenté par Me Tourniquet

En résumé : c'est la première fois qu'une personne morale de droit privé est mise en cause devant la Cour.

¹ Marché de prestations intellectuelles

² Cette somme est la contraction des recettes et dépenses, liées à l'exécution du marché, établi par la Cour administrative d'appel.

³ Société sous plan de sauvegarde d'une durée de 10 ans (jugement de décembre 2020). Recouvrement du titre émis compromis par forclusion

C/ Les témoins

Néant

D/ Les argumentaires

D1. Sur la nature des recettes en cause

L'arrêt de la Cour administrative d'appel établit définitivement la nature des sommes maniées par la société Y : deniers publics.

D2. Sur la capacité de la Société Y et son gérant à manier les deniers publics

Le marché PI ne prévoit aucune disposition relative aux recettes à percevoir des promoteurs.

La cour administrative d'appel de Versailles a jugé, dans son arrêt du 13 juin 2019, que la société Y n'agissait qu'en qualité de prestataire et de mandataire de la commune de Saint-Ouen, en exécution du marché du 9 mai 2011, et que les dépenses devaient être acquittées au nom et pour le compte du maître d'ouvrage, lequel assumait l'intégralité des dépenses et s'engageait à mettre à la disposition du titulaire l'ensemble des fonds nécessaires. Contrairement à ce que soutiennent M. X et la société Y, ni les termes de la convention, ni ceux des conventions signées avec les promoteurs, ni un hypothétique accord tacite de la commune n'ont par ailleurs pu permettre à la société Y d'encaisser les concours financiers des promoteurs et d'exécuter les dépenses permettant l'installation des œuvres d'art.

Les personnes mises en cause ont attesté, dans le cadre de l'instruction, que les contributions des promoteurs à « Arts dans la ville » avaient un caractère volontaire, les assimilant à des opérations de mécénat. Cette situation est toutefois sans effet sur la nature des fonds, destinés à la commune de Saint-Ouen, en l'absence d'habilitation de la société Y à les encaisser:

...le fait que la société Y se soit vu confier une mission de « Rechercher et mobiliser les éventuels financements extérieurs à la ville (subventions, dons ou mécénat, ...) » n'était pas de nature à autoriser cette société à encaisser ces financements extérieurs, ce d'autant moins que le marché stipulait que « le maître d'ouvrage assume l'intégralité des dépenses et s'engage à mettre à la disposition du titulaire l'ensemble des fonds nécessaires au paiement des tiers dans les limites fixées par l'enveloppe financière allouée au projet ».

D3. Sur les comptables de fait

→ Les comptables publics de la commune : ne sont pas concernés car ils n'avaient pas connaissance, jusqu'à l'émission d'un titre émis à l'encontre de la société Y le 22 juillet 2015, du dispositif établi entre la société Y et la commune, dont la mise en œuvre ne s'est traduite par aucun mouvement de caisse pour le comptable.

→ Mme Z maire de la commune au moment des faits :

- elle a signé le marché,
- elle a été destinataire d'un rapport d'étape établi par la société Y comportant en annexe le modèle de convention utilisé pour matérialiser les financements obtenus,
- toutes les prestations de Y ont été faites à sa demande et il lui en a été rendu compte
- en sa qualité d'ordonnateur elle ne pouvait ignorer qu'aucun versement n'a été fait pour couvrir les dépenses de Y et qu'aucun titre de recettes n'avait été émis.

→ La société Y et son dirigeant M X :

- ils n'ont pas présenté leurs débours comme le prévoit le marché
- ils ont encaissé les recettes sans en avoir mandat
- le silence ou l'approbation tacite de la commune ne les déchargent pas de leurs obligations contractuelles
- la bonne foi ne peut être retenue parce que les termes du marché PI stipulait clairement quelles étaient les prestations attendues
- M X précise n'avoir agi que comme gérant mais la Cour relève qu'il a pris une part personnelle au maniement des fonds
- la société Y en tant que personne morale a exécuté les recettes et dépenses et détenu des fonds.

→ Les justiciables estiment nécessaire d'assigner en justice M.A maire de la commune du 6 avril 2014 au 4 juillet 2020. Or il a suspendu l'exécution du marché, a mis en demeure (à deux reprises en 2015) la société Y de justifier ses opérations et de reverser les sommes en sa possession. Enfin il a informé le procureur financier de la CRC.

D4. Sur le périmètre temporel de la gestion de fait

L'origine dans le maniement irrégulier des deniers publics réside dans l'exécution du marché signé le 9 mai 2011 exécutoire le même jour.

Même si Mme Z a cessé ses fonctions de maire le 30 mars 2014, les opérations de recettes et de dépenses ultérieures ont été opérées dans le prolongement des décisions prises pendant son mandat.

Mme Z doit être considérée comme co-responsable solidairement de la gestion de fait.

S'agissant de l'exécution du marché : même si le marché a pris fin en mai 2015, les opérations litigieuses ont perduré au-delà de cette date. Elles découlent d'engagements pris en exécution du marché entre Y et les parties versantes ou artistes retenus.

Le fait que le recouvrement du titre émis en 2019 soit compromis pour forclusion n'a pas d'effet sur l'instance dont l'objet est le rétablissement de la comptabilité de la commune et la réintégration des recettes et dépenses.

D5. Sur le périmètre matériel de la gestion de fait

- *ni la décision de la commune de Saint-Ouen de suspendre l'exécution du marché en mars 2015 au vu des conditions irrégulières de son exécution, ni l'émission du premier titre de recette à l'encontre de la société Y en juillet 2015, n'ont eu pour effet de mettre un terme à l'exécution du marché.*
- *De même, l'absence d'émission d'un titre de recette pour les sommes encaissées par la société Y après mai 2015 ne peut avoir pour effet de soustraire lesdites recettes du périmètre de la gestion de fait, que la commune a elle-même dénoncée. Il n'y a donc pas lieu d'exclure ces recettes de la gestion de fait.*
- *Concernant les dépenses, les parties ne conviennent de la prise en compte, au titre du maniement de deniers publics, que des seuls débours réalisés jusqu'en 2015, au motif que le refus de la commune de réceptionner les œuvres aurait mis un terme au marché. ... cette suspension ne peut valoir résiliation du marché, comme l'admet au demeurant le conseil de la société Y dans son mémoire en indiquant que « Le fait que la commune ait refusé de réceptionner les trois œuvres qui devaient être installées en avril 2015 ne valait cependant pas achèvement de la mission confiée à la société Y ».*
- *il y a lieu d'intégrer au périmètre de la gestion de fait les recettes et les dépenses exécutées par la société Y au-delà de la suspension du marché, dès lors qu'elles se rattachent directement à des engagements pris en exécution du marché.*
- *Il appartiendra aux comptables de fait de produire le compte détaillé de la gestion de fait, pour la période courant à compter du 9 mai 2011, date à laquelle le marché est devenu exécutoire, le cas échéant en s'appropriant et en complétant les éléments résultant de l'instruction. Ce compte devra préciser le rattachement des recettes et dépenses à l'exécution du marché, ou justifier de leur nature étrangère à celle-ci.*
- *A la suite du refus de la commune de Saint-Ouen-sur-Seine de réceptionner trois œuvres commandées par la société Y, cette dernière est restée dépositaire de ces biens, acquis grâce aux deniers publics irrégulièrement maniés, et qui constituent des actifs de la commune ayant vocation à être réintégrés à son patrimoine, nonobstant le vol d'une des trois œuvres d'art. En conséquence, le compte devra mentionner la valeur des actifs ainsi conservés, ainsi que le montant des frais engagés pour leur conservation.*
- *Ce compte devra enfin préciser le montant des honoraires que la société Y et M. X estiment leur être dus.*

En résumé :

- Le mandat ne se présume pas, il doit faire l'objet d'une convention entre le mandant et le mandataire
- Le marché initial n'a pas été correctement exécuté ni en dépenses ni en recettes
- La gestion de fait ne se limite pas au seul maniement des deniers publics et s'étend aux décisions qui l'ont généré : *La procédure de gestion de fait permet de saisir en leur chef toutes les personnes ayant contribué à la mise en place de la gestion de fait, même si elles n'ont pas directement manipulé de deniers publics. Celles-ci peuvent être déclarées comptables de fait si elles ont participé, fût-ce indirectement, aux irrégularités financières, ou si elles les ont facilitées, par leur inaction, ou même tolérées.*
- Le rétablissement des comptes passe par l'exécution financière du marché, par l'intégration à l'actif des œuvres dans le patrimoine de la commune.

E/ La décision

La Cour a invité les personnes déclarées comptables de fait à produire, dans le délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêt, le compte de leur gestion en dépenses et en recettes des deniers publics de la commune de Saint-Ouen-sur-Seine, incluant la valorisation des œuvres d'art détenues.

A ce stade, la Cour n'a pas infligé de sanction aux personnes déclarées comptables de fait, conformément à la procédure en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022, encore applicable dans cette affaire dont le premier acte de poursuite est antérieur à la réforme issue de l'ordonnance du 23 mars 2022 et entrée en vigueur au 1er janvier 2023. Dans une seconde phase, la Cour se prononcera sur le compte produit par les gestionnaires de fait, les éventuels manquants en caisse et, le cas échéant, la sanction des responsables.⁴

F/ Commentaires

Affaire à suivre après production des comptes et leur examen par la Cour. Production à faire dans les 3 mois de la notification de l'arrêt soit fin janvier 2025.

⁴ Extrait du communiqué de la Cour des Comptes