

JURISPRUDENCE							
SOURCE	JURIDICTION JUDICIAIRE	N°	/	DATE	/	PAGE	/
AUTEUR	CRC CHAMPAGNE-ARDENNE						
NATURE	Jugement	N°	J2007-0051	DATE	12/4/2007		
AFFAIRE	COMMUNE DE CHOOZ						

Vu le code des juridictions financières, notamment les articles L. 211-1, L. 231-3, L. 231-5, L. 241-2-1, L. 241-13, R. 212-19, R. 231-1, R. 231-14, R. 231-15, R. 231-16, R. 231-16-1, R. 231-17, R. 241-11, R. 245-1, R. 245-2, R. 245-3, R. 245-4, R. 245-5, D. 246-6 et D. 246-7 ;

Vu le code général des collectivités territoriales et notamment l'article L. 2342-3 ;

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

Vu le décret n°62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général de la comptabilité publique, notamment l'article 11 ;

Vu le réquisitoire n° 2005-11 du 16 septembre 2005, par lequel le commissaire du Gouvernement près la chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne a demandé à cette dernière de se prononcer sur la nature des opérations réalisées par l'association X..., présumées constitutives d'une gestion de fait des deniers de la commune de Chooz ;

Vu le jugement n° 2006-0239 du 26 septembre 2006, notifié aux parties le 3 octobre 2006, par lequel la chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne a déclaré à titre provisoire conjointement et solidairement comptables de fait des deniers de la commune de Chooz pour des remboursements, entre autres dépenses, de taxes locales aux contribuables calcéens par l'intermédiaire d'une association maniant sans titre légal des fonds demeurés publics ;

l'association X. en tant que personne morale ;

Madame Y., maire de la commune, en tant que personne physique ;

Vu la lettre du 30 novembre 2006, par laquelle maîtres Z. et A., « mandatés par la mairie de Chooz afin de représenter ses intérêts », ont sollicité un délai supplémentaire d'un mois pour produire une réponse ; la lettre du 1^{er} décembre 2006, par laquelle le président de la chambre régionale des comptes leur a indiqué que le délai était accordé et que leur réponse devait parvenir pour le 3 janvier 2007 au plus tard ;

Vu le mémoire, parvenu par télécopie au greffe de la chambre le 3 janvier 2007, adressé en réponse au jugement du 26 septembre 2006 par maîtres Z. et A., représentant, selon leurs dires, les intérêts de la commune de Chooz ;

Ayant constaté qu'aucune réponse au jugement du 26 septembre 2006 n'est parvenue des autres parties dans le délai fixé ;

Vu les notifications, en date du 5 janvier 2007, du mémoire du 3 janvier 2007 aux autres parties, à savoir Madame Y. et l'association X. ;

Ayant constaté qu'aucune réplique au mémoire du 3 janvier 2007 n'est parvenue des autres parties dans le délai fixé; qu'en conséquence la procédure contradictoire prévue à l'article R. 231-15 du code des juridictions financières a été close le 6 février 2007 ;

Vu les lettres du 6 mars 2007, notifiées les 7 et 9 mars 2007, par lesquelles le président de la chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne a informé les parties et leurs avocats que le dossier de la gestion de fait des deniers de la commune de Chooz était inscrit au rôle de l'audience publique du 27 mars 2007 ;

Vu et entendu le rapport de présentation de Monsieur Michel Fratacci, président de section assesseur, lors de l'audience publique du 27 mars 2007 ;

Vu les conclusions du commissaire du Gouvernement et entendu ses observations avant délibéré ;

Entendu les déclarations de Madame Y. et de maître A. au cours de l'audience publique du 27 mars 2007, la parole leur ayant été donnée en dernier ;

Sur les faits constatés et les éléments constitutifs de gestion de fait

Attendu que le contrôle de la gestion de la commune de Chooz et de son centre communal d'action sociale, effectué en 2005 pour la période allant de 1999 à 2004 par la chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne, a permis de constater qu'une association, dénommée X., avait bénéficié de subventions de la commune et qu'elle avait utilisé les fonds correspondants pour reverser aux habitants une part des taxes d'habitation et foncières qu'ils supportaient ;

Attendu que par réquisitoire n° 2005-11 du 16 septembre 2005, le commissaire du Gouvernement près la chambre régionale des comptes de Champagne-Ardenne, estimant que la situation était susceptible d'être constitutive de gestion de fait des deniers de la commune de Chooz, a saisi la juridiction afin qu'elle se prononce, après instruction spécifique, sur la nature des opérations constatées ;

Considérant que, si l'objet de l'association X. était, selon l'article 2 de ses statuts, «la recherche et l'application des moyens destinés à venir en aide aux habitants de la commune ; l'octroi d'aide pour soulager le budget familial ; le maintien de liens de camaraderie, d'amitié et de solidarité entre concitoyens », il est manifeste qu'elle avait pour mission essentielle « de rembourser aux ménages calcéens la part de la taxe d'habitation, ainsi que la part de taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties levées par le district de la région de Chooz, au titre de l'imposition directe», comme l'indique la délibération du centre communal d'action sociale de Chooz en date du 1^{er} octobre 2001 ;

Considérant que l'instruction initiale a permis d'établir que l'association X. versait également des aides aux calcéens qui participaient à l'effort floral de la commune, à hauteur de 50 % des sommes investies, à concurrence d'un plafond de 400 F (60,98 €) ;

Considérant que les seules ressources de l'association provenaient de subventions de la commune de Chooz, selon la lettre du 25 avril 2006 du maire de Chooz produite au cours de l'instruction ;

Considérant que les délibérations du conseil municipal de la commune de Chooz octroyant des subventions à l'association ne mentionnaient pas que la destination des subventions serait de permettre le remboursement de taxes locales aux contribuables calcéens ou des remboursements de fleurissement ; que les subventions apparaissaient de la sorte comme de simples aides au fonctionnement général de la structure ; que les mandats de paiement des subventions portaient la mention « subvention de fonctionnement » ou la mention « subvention », sans autre précision ;

Considérant que l'objet général de l'association tel qu'il figurait dans l'article 2 de ses statuts ne laissait pas entendre que l'usage principal d'une subvention de fonctionnement à la structure serait de permettre le remboursement de taxes locales aux contribuables calcéens ;

Considérant que les demandes effectuées auprès de la commune de Chooz au cours de l'instruction initiale n'ont permis d'obtenir ni délibération du conseil municipal, ni tout autre document précis destiné au conseil municipal et préparé en temps voulu, établissant que la destination exacte des subventions de la commune de Chooz à l'association aurait été de permettre essentiellement le remboursement de taxes locales aux contribuables calcéens ;

Considérant en conséquence que rien ne permet d'avoir l'assurance que le conseil municipal de la commune de Chooz, au moment du vote des subventions, ou le trésorier de la commune, au moment du paiement des mandats, auraient été informés de la destination exacte des subventions de la commune à l'association X. ;

Considérant qu'il résulte des éléments qui précèdent que les mandats de paiement des subventions de la commune à l'association X., étaient apparemment, en leur libellé et de la façon dont la dépense avait été présentée au conseil municipal et au trésorier de la commune de Chooz par l'ordonnateur, destinés à assurer le fonctionnement normal d'une association, sans ciblage de l'usage des subventions ; que ces mandats étaient en réalité destinés à permettre essentiellement le remboursement de taxes locales aux contribuables calcéens par l'intermédiaire d'un organisme non soumis aux règles de la comptabilité publique et non doté d'un comptable public ;

Considérant que les mandats en cause peuvent ainsi être qualifiés de fictifs au sens de la jurisprudence du juge des comptes ; que les fonds concernés ont été irrégulièrement extraits de la caisse de la collectivité et sont demeurés des deniers publics de la commune de Chooz ;

Sur les personnes physiques ou morales en cause

Considérant que Madame Y., présidente de l'association X. de 1989 jusqu'au 3 décembre 1995, ne pouvait prétendre ignorer l'usage exact par l'association des fonds issus de subventions de la commune de Chooz ; que Madame Y., par ailleurs maire de Chooz depuis 1989 et ordonnateur des dépenses de la collectivité, a présidé les séances du conseil municipal au cours desquelles les subventions à l'association X. ont été décidées et a procédé ensuite au mandatement des subventions de la commune à l'association ;

Considérant que l'association X., en procédant elle-même au remboursement de taxes locales aux contribuables calcéens, peut être réputée avoir manié des deniers publics ;

Considérant qu'aucune convention pouvant conférer à l'association X. un titre légal pour manier les fonds de la commune de Chooz n'a été produite au cours de l'instruction ;

Considérant que les personnes ayant participé aux instances dirigeantes de l'association X., autres que Madame Y., n'avaient pas la qualité d'ordonnateur des dépenses de la commune de Chooz ;

Sur la période en cause

Attendu que l'article L. 231-3 du code des juridictions financières précise : « L'action en déclaration de gestion défait est prescrite pour les actes constitutifs de gestion défait commis plus de dix ans avant la date à laquelle la chambre régionale des comptes en est saisie ou s'en saisit d'office. » ; que la chambre a été saisie par réquisitoire de son Ministère public en date du 16 septembre 2005 ;

Attendu qu'il en résulte que la procédure ne peut porter que sur des faits qui se sont déroulés depuis le 16 septembre 1995 ;

Considérant que, selon les informations obtenues de la commune en cours d'instruction, si l'association X. ne fonctionne plus depuis 2001, sa dissolution n'avait pas été prononcée en début d'année 2006 ;

Considérant que, en l'absence d'élément certain sur la date de dissolution de l'association, il n'est pas possible de fixer de date de fin des opérations constitutives de gestion de fait ;

Sur les sommes en cause

Considérant que l'instruction initiale a permis d'établir que les seules subventions versées par la commune de Chooz à l'association X., sur la période pouvant être couverte par les investigations de la chambre, l'ont été par les mandats suivants :

- mandat n° 815 du 6 octobre 1995, d'un montant de 200 000 F (30 489,80 €) ;
- mandat n° 326 du 15 avril 1996, émis sur le compte 657, d'un montant de 210 000 F (32 014,29 €) ;
- mandat n° 1393 du 2 décembre 1997, émis sur le compte 65748, d'un montant de 250.000 F (38.112,25 €) ;
- mandat n° 865 du 10 juillet 1998, émis sur le compte 65748, d'un montant de 250.000 F (38.112,25 €) ;
- mandat n° 663 du 1^{er} juin 1999, émis sur le compte 6574, d'un montant de 250.000 F (38.112,25 €) ;
- mandat n° 973 du 7 juillet 2000, émis sur le compte 6574, d'un montant de 300.000 F (45.734,71 €) ;

Considérant que, de la sorte, les sommes susceptibles d'avoir été utilisées pour réaliser des opérations constitutives de gestion de fait s'élèvent à un total de 1 460.000 F (222.575,57 €) ;

Sur les éléments fournis en réponse au jugement du 26 septembre 2006 et au cours de l'audience publique du 27 mars 2007

En ce qui concerne l'aval du mécanisme par les services préfectoraux

Considérant qu'en réponse au jugement l'avocat de la commune indique que le mécanisme de compensation mis en place a reçu l'aval des services préfectoraux ; que toutefois il ne fournit pas d'éléments précis à cet égard en dehors d'un rapport non daté sur les effets de la constitution d'un district à fiscalité propre ;

Considérant que le rapport susmentionné analyse les diverses conséquences de la création d'un district, et notamment ses incidences au niveau de la fiscalité locale sur les différentes communes du canton ; qu'en conclusion il indique que la constitution d'un district devrait :

- procurer des avantages financiers substantiels aux communes comprises dans le périmètre ;
- faire augmenter sensiblement la pression fiscale sur les ménages habitant la commune de Chooz ;
- entraîner un « manque à gagner » pour les quelques 250 communes déshéritées percevant des aides prélevées sur le fonds départemental de taxe professionnelle ;

Considérant que le rapport susmentionné, faisant référence à une délibération du conseil municipal de la commune de Chooz en date du 15 novembre 1985, aux taux d'imposition votés pour l'exercice 1985 et à une simulation sur l'exercice 1987, a été vraisemblablement établi à la fin de l'année 1986, soit avant la constitution de l'association X. mise en place en 1988, à la date du 9 juillet ;

Considérant toutefois que l'analyse de ce rapport ne peut conduire à la conclusion qu'il aurait donné à la commune les éléments lui permettant de mettre en œuvre le mécanisme de compensation par l'intermédiaire d'une association, tel que décrit dans le cadre de la présente gestion de fait ;

En ce qui concerne l'absence de contrôle et de suivi des services préfectoraux

Considérant qu'en réponse au jugement l'avocat de la commune déplore l'absence de contrôle et de suivi des services préfectoraux ; que les parties en présence ont insisté sur ce point lors de l'audience publique ;

Considérant qu'il est indéniable que les services préfectoraux avaient enregistré les statuts de l'association et qu'il ne pouvaient de la sorte pas les ignorer ; que les contrôles sur les statuts d'une association régie par la loi de 1901 s'opèrent cependant dans un cadre bien défini, visant les atteintes à l'ordre public et aux bonnes mœurs, ce qui n'est pas allégué par les parties au cas d'espèce ; que, de surcroît, le caractère lacunaire de la formulation des statuts sur les moyens destinés à venir en aide aux habitants de Chooz ne pouvait en rien laisser supposer que ces moyens allaient notamment revêtir la forme de reversements de fiscalité ;

Considérant par ailleurs que les délibérations du conseil municipal concernant les subventions à l'association n'étaient pas détaillées ; qu'en particulier elles n'indiquaient pas l'objet réel du versement ; que les services préfectoraux ne disposaient ainsi pas des éléments d'information qui auraient pu leur permettre d'agir dans le cadre du contrôle de légalité des actes des collectivités locales, mis en place en application de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ;

Considérant dès lors que, si des éléments de cette nature pourraient être utilisés dans le cadre d'une demande de remise gracieuse, auprès du ministre compétent, des sommes éventuellement mises à la charge des comptables de fait, lesdits éléments ne sont pas de nature à exonérer les personnes mises en cause de leur responsabilité au stade actuel de la procédure ;

Considérant que ces mêmes éléments ne sont pas suffisants pour permettre à la chambre de considérer que les préfets ont participé à la mise en œuvre ou ont couvert de leur autorité les opérations constitutives de la gestion de fait présentement traitée ;

Considérant que le fait que la délibération du conseil d'administration du centre communal d'action sociale de Chooz en date du 1^{er} octobre 2001 comporte le cachet de la préfecture est sans incidence sur les présentes opérations, qui visent des versements de subventions de la commune antérieurs à cette date ; que la notion de « validation implicite », indiquée en réponse par le conseil, ne peut être utilisée a posteriori ;

En ce qui concerne la poursuite d'un intérêt communal

Considérant qu'en réponse au jugement, l'avocat de la commune développe la notion de poursuite de l'intérêt communal ; que Madame Y. a insisté sur ce point lors de l'audience publique ;

Considérant toutefois que les éléments développés démontrent plutôt que le dispositif mis en place visait à œuvrer pour « la satisfaction des administrés de la commune », selon la réponse, et que la notion d'intérêt communal résultait, pour les parties, de ce premier point ; qu'en tout état de cause la procédure de gestion de fait vise à rétablir une situation budgétaire et comptable et que la notion d'intérêt communal ne peut être utilisée par le juge des comptes qu'à l'occasion de l'examen des dépenses figurant dans un compte produit par les personnes déclarées comptables de fait ;

En ce qui concerne l'information du conseil municipal

Considérant que, dans sa réponse au jugement, l'avocat de la commune constate que la chambre considère que « le conseil municipal n'avait pas été informé de la destination réelle des subventions » ; qu'il semble contester ce point mais sans apporter des éléments précis ou nouveaux ;

Considérant en particulier que, si ce point a été évoqué par Madame Y., maire de la commune, lors de l'audience publique du 27 mars 2007, dans le sens que le conseil municipal ne pouvait ignorer la destination réelle des subventions qu'il votait, aucun élément de preuve n'a été apporté à ce jour à la juridiction financière pour le corroborer : ni délibération explicite de l'assemblée délibérante sur l'objet réel de la subvention, ni attestations des conseillers municipaux siégeant entre 1995 et 2001, n'étaient les affirmations du maire ;

En ce qui concerne la satisfaction des administrés, l'absence d'enrichissement personnel et la bonne foi de Madame Y., ainsi que le contexte économique de la commune

Considérant que les autres circonstances invoquées en réponse au jugement concernent la satisfaction des administrés, l'absence d'enrichissement personnel et la bonne foi de Madame Y., maire de la commune, ou portent sur le contexte économique de la collectivité et du département ; que ces circonstances ne sont pas ignorées de la chambre ; qu'elles ne peuvent cependant être prises en compte par cette dernière dans le cadre d'une procédure visant à rétablir les formes budgétaires et comptables ;

Considérant toutefois que l'ensemble de ces éléments pourrait être utilement repris dans le cadre d'une demande de remise gracieuse auprès du ministre des finances, si la chambre se trouvait éventuellement amenée à décider d'un débet à un stade ultérieur de la procédure ;

En ce qui concerne les moyens dont dispose la commune

Considérant que le même raisonnement que pour les éléments précédents peut être tenu quant à l'absence de service juridique dans une commune de taille modeste, d'autant plus qu'au cas d'espèce les importants moyens financiers de la commune lui permettaient de s'entourer d'autres conseils que ceux de ses propres services ou des services préfectoraux ;

En ce qui concerne l'implication de l'équipe municipale

Considérant qu'en réponse au jugement, l'avocat de la commune indique que si le remboursement des taxes locales est qualifié de maniement irrégulier des deniers publics, ce sont tous les membres de l'équipe municipale qui doivent être regardés conjointement et solidairement comptables de fait ;

Considérant, ainsi qu'il a été indiqué supra, qu'aucun élément n'a été fourni prouvant que l'ensemble du conseil municipal était informé de la destination réelle des subventions ;

Considérant au surplus que les fonctions du maire, chargé de préparer et de confectionner, puis de présenter le budget et la liste des subventions à l'assemblée délibérante, ainsi que de signer les mandats de paiement desdites subventions en tant qu'ordonnateur, ne sont pas à confondre avec celles de conseiller municipal ou même d'adjoint ; qu'ainsi que l'indique l'article L. 2541-19 du code général des collectivités territoriales : « Le maire administre les affaires communales pour autant que l'intervention du conseil municipal n'est pas requise. Il prépare les délibérations du conseil municipal. Il est seul chargé de leur exécution » ;

Considérant que, si l'article 5 des statuts de l'association indique que l'association comprend de droit et uniquement tous les membres du conseil municipal, il n'a été corroboré par aucune preuve d'un réel fonctionnement des instances de l'organisme et de la présence des personnes qui étaient censées y participer, puisque aucun compte-rendu d'assemblée générale de l'association n'a été fourni ;

Considérant par ailleurs que la composition du bureau de l'association, telle qu'elle apparaît dans un document transmis à la préfecture le 14 décembre 1995, a été modifiée dans le sens d'une exclusion des élus municipaux, même si les statuts susmentionnés sont restés identiques ;

Considérant dès lors que la chambre ne peut étendre la déclaration de gestion de fait à l'ensemble de l'équipe municipale ; qu'il faudrait, si elle accédait à cette demande, qu'elle déclare à titre provisoire individuellement chaque conseiller municipal ou adjoint, le conseil municipal ne pouvant être qualifié de personne morale ;

Sur les suites du présent jugement

Considérant que, sous réserve des effets d'un éventuel recours, aux termes de l'article L. 2342-3 du code général des collectivités territoriales : « Le maire déclaré comptable de fait par un jugement du juge des comptes statuant définitivement est suspendu de sa qualité d'ordonnateur jusqu'à ce qu'il ait reçu quitus de sa gestion. Dans ce cas, le conseil municipal délibère afin de confier à un adjoint les attributions mentionnées aux articles L. 2342-1 et L. 2342-2. Cette fonction prend fin dès lors que le maire a reçu quitus de sa gestion ».

Par ces motifs

ORDONNE CE QUI SUIVRA

STATUANT DEFINITIVEMENT APRES AUDIENCE PUBLIQUE

Article 1

Sont déclarés conjointement et solidairement comptables de fait des deniers de la commune de Chooz pour des remboursements, entre autres dépenses, de taxes locales aux contribuables calcéens par l'intermédiaire d'une association maniant sans titre légal des fonds demeurés publics :

- l'association X. en tant que personne morale ;
- Madame Y., maire de la commune, en tant que personne physique.

Article 2

La période retenue pour la gestion de fait court à compter du 16 septembre 1995 jusqu'à la date à laquelle il sera ultérieurement établi que les opérations susceptibles d'être irrégulières, réalisées par l'association X., auront cessé.

Article 3

La réserve prononcée dans le jugement du 26 septembre 2006 est levée.

Voies et délais de recours :

Article R. 243-1 du code des juridictions financières : « Les jugements rendus par les chambres régionales des comptes peuvent être attaqués dans leurs dispositions définitives par la voie de l'appel devant la Cour des comptes ».

Article R. 243-4 du code des juridictions financières : « La requête en appel, signée par l'intéressé, doit être déposée ou adressée par lettre recommandée au greffe de la chambre régionale des comptes. La requête doit contenir, à peine de nullité, l'exposé des faits et moyens, ainsi que les conclusions du requérant. Elle doit être accompagnée des documents sur lesquels elle s'appuie et d'une copie du jugement attaqué ».

Article R. 243-5 du code des juridictions financières : « L'appel doit être formé dans le délai de deux mois à compter de la notification du jugement ».