

Conseil d'État

**N° 417386**

ECLI:FR:CECHR:2019:417386.20190626

Publié au recueil Lebon

**6ème et 5ème chambres réunies**

Mme Coralie Albumazard, rapporteur

M. Stéphane Hoynck, rapporteur public

SCP POTIER DE LA VARDE, BUK LAMENT, ROBILLOT, avocat(s)

lecture du mercredi 26 juin 2019

**REPUBLIQUE FRANCAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANCAIS**

Vu les procédures suivantes :

Par un jugement n° 2016-0031 du 14 octobre 2016, la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a décidé qu'il n'y avait pas lieu de déclarer une gestion de fait à raison des faits constatés dans le cadre de la gestion des deniers de la Ville de Paris, mettant en cause l'association " La Ruche du 4 " pour le recouvrement de recettes de sous-location de l'Espace d'animation des Blancs Manteaux, appartenant au domaine public de la Ville de Paris.

Par un arrêt n° S2017-3657 du 16 novembre 2017, la Cour des comptes a, sur appel du procureur financier près la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France, d'une part, infirmé ce jugement en ce qu'il a conclu au défaut d'intérêt pratique de la déclaration de gestion de fait, et, d'autre part, déclaré Mme C...E..., ancienne présidente de l'association " La Ruche du 4 ", Mme G...H..., ancienne maire du quatrième arrondissement de Paris, pour la période du 29 septembre 2010 au 3 juillet 2012, et Mme F...A...et M. D...B..., anciens directeurs généraux des services de la mairie du quatrième arrondissement, chacun pour les seules opérations qui correspondent à leur période d'activité personnelle, respectivement du 29 septembre 2010 à la fin du mois de mai 2011 et du 1er juin 2011 au 3 juillet 2012, conjointement et solidairement comptables de fait des deniers de la Ville de

Paris.

1° Sous le numéro 417386, par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 16 janvier et 17 avril 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, M. B...demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à ses conclusions d'appel et de première instance ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

2° Sous le numéro 417387, par un pourvoi sommaire et un mémoire complémentaire, enregistrés les 16 janvier et 17 avril 2018 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, Mme A...demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler cet arrêt ;

2°) réglant l'affaire au fond, de faire droit à ses conclusions d'appel et de première instance ;

3°) de mettre à la charge de l'Etat la somme de 4 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces des dossiers ;

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;
- le code des juridictions financières ;
- la loi n° 63-156 du 23 février 1963, notamment son article 60 ;

- le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Coralie Albumazard, maître des requêtes en service extraordinaire,
- les conclusions de M. Stéphane Hoyneck, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Potier de la Varde, Buk Lament, Robillot, avocat de M. B...et autre ;

Considérant ce qui suit :

1. Il ressort des termes de l'arrêt attaqué qu'entre le 29 septembre 2010 et le 3 juillet 2012, l'association " La Ruche du 4 " a, à une trentaine de reprises, sous-loué à des tiers la salle polyvalente de l'Espace d'Animation des Blancs-Manteaux qu'avait mis à sa disposition la mairie du quatrième arrondissement de Paris par conventions d'occupation du domaine public et moyennant le versement d'une redevance d'occupation du domaine dont le tarif était réglementé par la délibération du Conseil de Paris n° 1978 - M 777 du 11 septembre 1978. Par un jugement du 14 octobre 2016, la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France a jugé que ces faits caractérisaient une gestion de fait mais a conclu au défaut d'intérêt pratique d'en déclarer les responsables comptables de fait. Par un arrêt du 16 novembre 2017, la Cour des comptes, après avoir relevé, d'une part, que l'association conduisait son activité et disposait de ses ressources sans interférence de la mairie du quatrième arrondissement de Paris ou de la Ville de Paris mais, d'autre part, que les recettes perçues par l'association pour la sous-location de cette salle présentaient le caractère de recettes publiques ainsi que l'avaient retenu les premiers juges, caractérisant ainsi une situation de gestion de fait, a infirmé leur jugement en ce qu'il avait conclu au défaut d'intérêt pratique de la déclaration de gestion de fait et déclaré, en conséquence, conjointement et solidairement comptables de fait des deniers de la Ville de Paris Mme C...E..., ancienne présidente de l'association " La Ruche du 4 ", Mme G...H..., ancienne maire du quatrième arrondissement de Paris, pour la période du 29 septembre 2010 au 3 juillet 2012, ainsi que Mme F...A...et M. D...B..., anciens directeurs généraux des services de la mairie du quatrième arrondissement, chacun pour les seules opérations qui correspondent à leur période d'activité dans ces fonctions. M. B...et Mme A... se pourvoient en cassation contre cet arrêt de la Cour des comptes. Il y a lieu de joindre leurs pourvois pour statuer par une même décision.

2. D'une part, aux termes de l'article L. 2343-1 du code général des collectivités

territoriales : “ Le comptable de la commune est chargé seul et sous sa responsabilité d’exécuter les recettes et les dépenses, de poursuivre la rentrée de tous les revenus de la commune et de toutes les sommes qui lui sont dues, ainsi que d’acquitter les dépenses ordonnancées par le maire jusqu’à concurrence des crédits régulièrement accordés “. Aux termes de l’article 11 du décret du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique, alors applicable, “ les comptables publics sont seuls chargés (...) : / Du maniement des fonds et des mouvements de comptes de disponibilités “. Si le troisième alinéa de l’article 14 de ce même décret prévoit que “ les comptables publics peuvent déléguer leurs pouvoirs à un ou plusieurs mandataires ayant la qualité pour agir en leur nom et sous leur responsabilité “, cette disposition ne trouve à s’appliquer qu’aux fondés de pouvoir, aux autres agents relevant des services de la comptabilité publique et aux huissiers de justice en matière de recouvrement désignés par les comptables publics. De même, si l’article 18 de ce décret dispose que “ des régisseurs peuvent être chargés pour le compte des comptables publics d’opérations d’encaissement ou de paiement “, le mandataire d’une collectivité territoriale ou d’un établissement public local, qui n’est pas le préposé du comptable, ne peut être qualifié de régisseur s’il n’est pas nommé dans les conditions fixées par les articles R. 1617-1 et suivants du code général des collectivités territoriales. Ainsi, et sauf dans les cas où la loi autorise l’intervention d’un mandataire, il résulte des dispositions qui précèdent que, sous réserve des dispositions du troisième alinéa de l’article 14 et de l’article 18 du décret précité, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ne peuvent décider par convention de faire exécuter une partie de leurs recettes ou de leurs dépenses par un tiers autre que leur comptable public, lequel dispose d’une compétence exclusive pour procéder au recouvrement des recettes et au paiement des dépenses publiques. En outre, en vertu du principe d’universalité qui régit les finances publiques, des recettes publiques ne peuvent servir à compenser une somme due par l’administration et doivent être intégralement reversées au comptable public.

3. D’autre part, aux termes du premier alinéa du XI de l’article 60 de la loi du 23 février 1963 de finances pour 1963 : “ Toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d’un comptable public, s’ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d’un poste comptable ou dépendant d’un tel poste doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l’emploi des fonds ou valeurs qu’elle a irrégulièrement détenus ou maniés (...). / Les gestions de fait sont soumises aux mêmes juridictions et entraînent les mêmes obligations et responsabilités que les gestions régulières. Néanmoins, le juge des comptes peut, hors le cas de mauvaise foi ou d’infidélité du comptable de fait, suppléer par des considérations d’équité à l’insuffisance des justifications produites “.

4. Pour déterminer si les recettes perçues par un cocontractant de l’administration sont susceptibles de caractériser une gestion de fait, il appartient au juge des comptes de rechercher si, au regard de l’objet du contrat et de l’action du cocontractant, les recettes que ce dernier perçoit peuvent recevoir la qualification de recettes publiques. Tel est le cas lorsque l’administration a entendu confier à un organisme public ou privé l’encaissement de produits ou de revenus correspondant à la fourniture d’un bien ou d’un service par l’administration elle-même, un tel encaissement ne pouvant alors être organisé que dans les conditions prévues par la loi. En revanche, ne peuvent être qualifiées de recettes publiques les sommes correspondant au produit que le cocontractant tire de son activité propre d’exploitation d’un bien ou d’une prestation de services.

5. Il résulte des énonciations de l'arrêt attaqué que l'association " La Ruche du 4 ", conformément aux contrats passés avec la mairie du quatrième arrondissement de Paris, a déployé une activité de prospection et de contractualisation ayant conduit à l'organisation d'une trentaine de manifestations totalisant environ 110 journées d'utilisation de la salle polyvalente de l'Espace d'Animation des Blancs-Manteaux. Alors même que la redevance versée à la mairie, fixée par les conventions d'occupation du domaine public signées avec elle en conformité avec la délibération du Conseil de Paris n° 1978 - M 777 du 11 septembre 1978, non réévaluée jusqu'en décembre 2012, était fortement inférieure au prix facturé par l'association, non encadré par les contrats passés avec la mairie, les recettes tirées par l'association de cette activité, qui n'est pas un service public communal, estimées à près de 167 000 euros, correspondent à la prestation de services accomplie par elle. Par suite, si les sommes reçues par la mairie en application des contrats passés avec l'association ont le caractère de recettes publiques, au même titre que celles perçues par la mairie du fait de sa propre activité de gestion de la même salle, la Cour a entaché son arrêt d'une erreur de qualification juridique des faits en estimant que les recettes perçues par l'association " La Ruche du 4 " en contrepartie de son activité propre de location de la salle polyvalente de l'Espace d'Animation des Blancs-Manteaux présentaient le caractère de recettes publiques, sans qu'ait d'incidence à cet égard la question de savoir si, conformément à qui est dit au point 3, la loi autorise l'intervention d'un mandataire, un tel principe ne trouvant pas à s'appliquer aux recettes retirées de son activité propre par un cocontractant de l'administration.

6. Il résulte de ce qui précède, et sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen de chacun des pourvois, que M. B...et Mme A...sont fondés à demander l'annulation de l'arrêt qu'ils attaquent.

7. Il y a lieu, dans les circonstances de l'espèce, de mettre à la charge de l'Etat le versement d'une somme de 3 000 euros à chacun des requérants au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

D E C I D E :

-----

Article 1er : L'arrêt n° S2017-3657 de la Cour des comptes du 16 novembre 2017 est annulé.

Article 2 : L'affaire est renvoyée à la Cour des comptes.

Article 3 : L'Etat versera à M.B..., d'une part, et à MmeA..., d'autre part, une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : La présente décision sera notifiée à M. D...B..., à Mme F...A...et à la procureure générale près la Cour des comptes.

Copie en sera adressée au ministre de l'action et des comptes publics, à Mme C...E...et à Mme G...H....

**Abstrats** : 18-01-04 COMPTABILITÉ PUBLIQUE ET BUDGET. RÉGIME JURIDIQUE DES ORDONNATEURS ET DES COMPTABLES. JUGEMENT DES COMPTES. - GESTION DE FAIT - 1) PRINCIPES - A) COMPÉTENCE EXCLUSIVE DES COMPTABLES PUBLICS EN MATIÈRE DE RECouvreMENT DE CRÉANCES PUBLIQUES (ART. L. 2343-1 DU CGCT, 11, 14 AL. 3 ET 18 DU DÉCRET DU 29 DÉCEMBRE 1962) [RJ1] - B) QUALIFICATION DE RECETTES PUBLIQUES POUR CARACTÉRISER LA GESTION DE FAIT - I) PRODUITS OU REVENUS, DONT L'ADMINISTRATION A ENTENDU CONFIER L'ENCAISSEMENT À UN ORGANISME, CORRESPONDANT À LA FOURNITURE D'UN BIEN OU D'UN SERVICE PAR L'ADMINISTRATION ELLE-MÊME - INCLUSION - II) SOMMES CORRESPONDANT AU PRODUIT QUE LE COCONTRACTANT TIRE DE SON ACTIVITÉ PROPRE D'EXPLOITATION D'UN BIEN OU D'UNE PRESTATION DE SERVICES - EXCLUSION [RJ1] - 2) APPLICATION - ASSOCIATION AYANT, AU TERME D'UNE ACTIVITÉ DE PROSPECTION ET DE CONTRACTUALISATION, SOUS-LOUÉ À DES TIERS UNE SALLE POLYVALENTE QU'AVAIT MISE À SA DISPOSITION LA MAIRIE PAR CONVENTIONS D'OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC - RECETTES TIRÉES PAR L'ASSOCIATION DE CETTE ACTIVITÉ NE PRÉSENTANT PAS LE CARACTÈRE DE RECETTES PUBLIQUES.

54-08-02-02-01-02 PROCÉDURE. VOIES DE RECOURS. CASSATION. CONTRÔLE DU JUGE DE CASSATION. BIEN-FONDÉ. QUALIFICATION JURIDIQUE DES FAITS. - QUALIFICATION DE RECETTES PUBLIQUES [RJ2].

**Résumé** : 18-01-04 1) a) D'une part, et sauf dans les cas où la loi autorise l'intervention d'un mandataire, il résulte de l'article L. 2343-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ainsi que de l'article 11, du troisième alinéa de l'article 14 et de l'article 18 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 que, sous réserve des dispositions du troisième alinéa de l'article 14 et de l'article 18 de ce décret, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ne peuvent décider par convention de faire exécuter une partie de leurs recettes ou de leurs dépenses par un tiers autre que leur comptable public, lequel dispose d'une compétence exclusive pour procéder au recouvrement des recettes et au paiement des dépenses publiques. En outre, en vertu du principe d'universalité qui régit les finances publiques, des recettes publiques ne peuvent servir à compenser une somme due par l'administration et doivent être intégralement reversées au comptable public.,,b) D'autre part, pour déterminer si les recettes perçues par un cocontractant de l'administration sont susceptibles de caractériser une gestion de fait, il appartient au juge des comptes de rechercher si, au regard de l'objet du contrat et de l'action du cocontractant, les recettes que ce dernier perçoit peuvent recevoir la qualification de recettes publiques. Tel est le cas lorsque l'administration a entendu confier à un organisme public ou privé l'encaissement de produits ou de revenus correspondant à la fourniture d'un bien ou d'un service par l'administration elle-même, un tel encaissement ne pouvant alors être organisé que dans les conditions prévues par la loi. En revanche, ne

peuvent être qualifiées de recettes publiques les sommes correspondant au produit que le cocontractant tire de son activité propre d'exploitation d'un bien ou d'une prestation de services.,.,2) Association ayant, au terme d'une activité de prospection et de contractualisation, sous-loué à des tiers une salle polyvalente qu'avait mise à sa disposition la mairie par conventions d'occupation du domaine public. Alors même que la redevance versée à la mairie était fortement inférieure au prix facturé par l'association, non encadré par les contrats passés avec la mairie, les recettes tirées par l'association de cette activité, qui n'est pas un service public communal, correspondent à la prestation de services accomplie par elle. Par suite, si les sommes reçues par la mairie en application des contrats passés avec l'association ont le caractère de recettes publiques, au même titre que celles perçues par la mairie du fait de sa propre activité de gestion de la même salle, la Cour des comptes a entaché son arrêt d'une erreur de qualification juridique des faits en estimant que les recettes perçues par l'association en contrepartie de son activité propre de location de la salle polyvalente présentaient le caractère de recettes publiques, sans qu'ait d'incidence à cet égard la question de savoir si la loi autorise l'intervention d'un mandataire, un tel principe ne trouvant pas à s'appliquer aux recettes retirées de son activité propre par un cocontractant de l'administration.

54-08-02-02-01-02 Le juge de cassation exerce un contrôle de qualification juridique sur le caractère de recettes publiques.

[RJ1] Cf. CE, Section, 6 novembre 2009, Société Prest'Action, n° 297877, p. 445.,[RJ2] Rappr., s'agissant de la qualification de comptable de fait, CE, 28 septembre 2016, M.,et autres, n°s 385903 385922, p. 395.