

Cour des comptes



CHAMBRE DU CONTENTIEUX

Troisième section

Arrêt n° S-2024-1392

Audience publique du 17 octobre 2024

Prononcé du 14 novembre 2024

GESTION DE FAIT DES DENIERS DE LA
COMMUNE DE SAINT-OUEN-SUR-SEINE
(SEINE-SAINT-DENIS)

Affaire n° 926

Exercices 2011 à 2024

République française,
Au nom du peuple français,

La Cour,

Vu le code de la commande publique ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code des juridictions financières, dans ses versions antérieure et postérieure à l'entrée en vigueur, d'une part, de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics et, d'autre part, du décret n° 2022-1604 du 22 décembre 2022, relatif à la chambre du contentieux de la Cour des comptes et à la Cour d'appel financière et modifiant le code des juridictions financières ;

Vu le code des marchés publics dans ses versions successives applicables jusqu'au 31 mars 2019 ;

Vu l'article 60 modifié de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963, et notamment son paragraphe XI en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022 ;

Vu l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics et notamment le II de l'article 29 et le I de l'article 30 ;

Vu le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique en vigueur jusqu'au 6 novembre 2012 et le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, successivement applicables ;

Vu le décret n° 2018-956 du 5 novembre 2018 renommant la commune de Saint-Ouen en Saint-Ouen-sur-Seine ;

Vu le II de l'article 11 du décret n° 2022-1604 du 22 décembre 2022 relatif à la chambre du contentieux de la Cour des comptes et à la Cour d'appel financière et modifiant le code des juridictions financières ;

Vu le réquisitoire introductif n° 2016-132 en date du 20 juin 2016, par lequel le procureur financier près la chambre régionale des comptes Île-de-France a saisi cette chambre aux fins

de déclaration et de jugement d'une gestion de fait des deniers de la commune de Saint-Ouen (Seine-Saint-Denis) ;

Vu la lettre du 31 mars 2023 par laquelle le greffe de la chambre régionale des comptes Île-de-France a transmis le dossier, ensemble les productions des parties, au greffe de la chambre du contentieux, en application de l'article 30 de l'ordonnance n° 2022-408 susvisée ;

Vu la décision du 13 juin 2023 par laquelle le président de la chambre du contentieux a désigné M. Patrick BONNAUD, conseiller maître, magistrat chargé de l'instruction ;

Vu les ordonnances de mise en cause de M. X, de la société Y et de Mme Z, en date du 20 juillet 2023, notifiées aux intéressés, avec le réquisitoire susvisé du 20 juin 2016 ;

Vu l'ordonnance de règlement en date du 20 juin 2024, notifiée aux personnes mises en cause et au ministère public ;

Vu la communication le 20 juin 2024 du dossier de la procédure au procureur général près la Cour des comptes ;

Vu la convocation des personnes mises en cause à l'audience publique du 17 octobre 2024, notifiée le 29 août 2024 à la société Y et Mme Z, et le 9 septembre 2024 à M. X ;

Vu les conclusions à fin d'arrêt du procureur général en date du 26 septembre 2024, notifiées aux personnes mises en cause, les 27 septembre et 3 octobre 2024 ;

Vu le mémoire produit par M^e Jean-Louis PÉRU, dans l'intérêt de Mme Z, le 7 octobre 2024 ;

Vu le mémoire produit par M^e Hervé TOURNIQUET, dans l'intérêt de M. X et de la société Y, le 7 octobre 2024, ensemble les pièces annexées ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Entendu lors de l'audience publique du 17 octobre 2024, Mme Isabelle BANDERET-ROUET, procureure financière, en sa présentation des conclusions susvisées du procureur général et M. Nicolas GROPER, avocat général, en les observations orales du ministère public ;

Vu la demande présentée à titre liminaire par le ministère public que l'affaire soit renvoyée à une audience prochaine, au motif que la commune de Saint-Ouen-sur-Seine n'avait pas été informée de la date de l'audience, demande rejetée par la Cour après consultation des conseils des parties et après avoir délibéré lors d'une suspension de séance ;

Entendu M^e PÉRU, représentant Mme Z et M^e TOURNIQUET, représentant la société Y et son dirigeant, M. X, la défense ayant eu la parole en dernier ;

Vu les documents remis en délibéré au greffe par M^e TOURNIQUET, le 25 octobre 2024 ;

Entendu en délibéré M. Guy DUGUÉPÉROUX, conseiller maître, réviseur, en ses observations ;

1. Mme Z, maire de la commune de Saint-Ouen jusqu'en avril 2014, la société Y, ainsi que son dirigeant, M. X, sont présumés par le ministère public s'être immiscés dans les fonctions de comptable public dans le cadre de l'exécution d'un marché de prestations de services pour la sélection, le financement et la réception d'œuvres d'art destinées à être implantées au sein de projets immobiliers par les promoteurs ayant conclu à cet effet une charte avec la collectivité.

Sur les textes applicables et la compétence de la Cour des comptes

2. L'article L. 231-3 du code des juridictions financières, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022, disposait que : « *La chambre régionale des comptes juge les comptes que lui rendent les personnes qu'elle a déclarées comptables de fait. Elle n'a pas juridiction sur les ordonnateurs, sauf ceux qu'elle a déclarés comptables de fait. Les personnes que la chambre régionale des comptes a déclarées comptables de fait sont tenues de lui produire leurs comptes dans le délai qu'elle leur impartit. L'action en déclaration de gestion de fait est prescrite pour les actes constitutifs de gestion de fait commis plus de dix ans avant la date à laquelle la chambre régionale des comptes en est saisie* ».

3. En application du II de l'article 29 de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 : « *Les dispositions relatives au régime de responsabilité des comptables publics patents et assimilés, des comptables de fait, des régisseurs, des trésoriers militaires et des comptables des organismes primaires de sécurité sociale demeurent applicables dans leur version antérieure à la présente ordonnance aux opérations ayant fait l'objet d'un premier acte de mise en jeu de leur responsabilité notifié avant le 1^{er} janvier 2023, lorsque le manquement litigieux a causé un préjudice financier à l'organisme public concerné* ».

4. Le I de l'article 30 de l'ordonnance du 22 mars 2023 prévoit que : « *Les affaires ayant fait l'objet d'un premier acte de mise en jeu de la responsabilité d'un comptable public devant les chambres régionales des comptes à la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance sont, à cette date, transmises à la Cour des comptes* ». Ces dispositions sont transposables aux affaires de gestion de fait, lesquelles étaient apurées par le juge des comptes sur le même fondement juridique issu de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963 susvisée.

5. En application des dispositions combinées des articles L. 131-1 et L. 131-15 du code des juridictions financières, la Cour des comptes est compétente pour statuer sur les poursuites engagées à l'encontre des personnes présumées comptables de fait et, aux termes de l'article L. 131-21 du code des juridictions financières : « *La chambre du contentieux exerce les compétences juridictionnelles dévolues à la Cour des comptes* ».

6. En l'espèce, le réquisitoire introductif susvisé du 20 juin 2016 portait sur les faits imputables à Mme Z, maire de la commune de Saint-Ouen, en fonction de 1999 jusqu'aux élections de 2014, à la société Y et à son gérant, M. X Le dossier a été transmis au greffe de la chambre du contentieux par lettre du greffe de la chambre régionale des comptes Île-de-France du 31 mars 2023. Les dispositions précitées du II de l'article 29 et du I de l'article 30 de l'ordonnance du 23 mars 2022 sont donc applicables à la présente affaire. En conséquence de ce qui précède, la Cour des comptes, saisie par l'effet du réquisitoire du 20 juin 2016, est compétente pour statuer sur la présente affaire.

Sur la prescription

7. Le décret du 22 décembre 2022 relatif à la chambre du contentieux de la Cour des comptes et à la Cour d'appel financière et modifiant le code des juridictions financières susvisé dispose en son article 11 que « *Les actes de procédure pris avant le 1^{er} janvier 2023 pour les affaires transmises à la Cour des comptes en application de l'article 30 de l'ordonnance du 23 mars 2022 susvisée demeurent valables devant celle-ci. Leur régularité ne peut être contestée au seul motif de l'entrée en vigueur des dispositions de cette ordonnance et du présent décret* ».

8. Les faits constitutifs de gestion de fait se prescrivent, en application de l'article L. 142-1-3 du code des juridictions financières à l'expiration d'un délai de 10 ans à compter du jour où ils ont été commis. Cette durée est identique à celle applicable en vertu de l'article L. 231-4 du même code dans sa rédaction en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022. En l'espèce, la prescription des faits poursuivis a été interrompue par le réquisitoire du 20 juin 2016, puis, de nouveau, par les ordonnances de mise en cause du 20 juillet 2023 notifiées les 2 août 2023

et 19 septembre 2023. En conséquence, les faits postérieurs au 19 juin 2006 ne sont pas prescrits.

Sur les faits présumés constitutifs d'irrégularités au regard des règles de la comptabilité publique

9. La commune de Saint-Ouen avait décidé d'engager une politique d'implantation d'œuvres d'art dans l'espace public. Considérant qu'il lui était nécessaire de se faire accompagner par un professionnel, un appel d'offres en vue d'un marché public européen a été lancé afin de retenir un candidat à même d'accompagner la ville dans le choix des œuvres à implanter.

10. La société Y a été retenue à l'issue de cette procédure de passation par décision de la maire n° DC/11/106 du 9 mai 2011.

11. 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. C'est un marché public de prestations intellectuelles établi en application des dispositions du code des marchés publics alors applicable. Il s'agit d'un marché à bons de commande d'une durée d'un an, sans montant minimum ni maximum et reconductible trois fois, expressément, pour une durée maximale de quatre ans.

12. Il prévoit que quatre prestations sont confiées au titulaire du marché : « 1. *participer au processus de présélection du ou des artistes et de leur projet, opéré par la commune ; 2. participer à la présentation du choix du ou des artistes appelés à intervenir, opéré par la maîtrise d'ouvrage, rechercher et mobiliser les éventuels financements extérieurs à la ville ; 3. suivre la réalisation de l'œuvre, la gestion financière et technique de l'opération ; 4. participer aux opérations de réception des œuvres d'art* ». Le marché établit la rémunération de son titulaire selon un taux qui s'applique au montant hors taxe de l'opération affecté à la réalisation de l'œuvre.

13. L'exécution des prestations est subordonnée à la notification au titulaire d'un bon de commande numéroté et daté, comportant des informations, détaillées au cahier des clauses particulières, chaque bon de commande ne donnant lieu qu'à une seule facture et à un seul paiement. Le titulaire peut cependant demander des acomptes, sur le fondement de décomptes périodiques, un décompte final et un décompte général étant adressés pour demande de paiement du solde.

14. Selon les clauses du marché, le maître d'ouvrage assume l'intégralité des dépenses et 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. Un échéancier prévisionnel des dépenses et des besoins doit être établi et actualisé périodiquement. Les appels de fonds sont adressés mensuellement par le titulaire au maître d'ouvrage, appuyés des justificatifs de dépenses.

15. Il résulte de l'instruction que l'exécution du marché n'a donné lieu ni à l'émission de bons de commande, ni à la production d'échéanciers prévisionnels de dépenses et de besoins.

16. Cette politique s'est toutefois inscrite dans le cadre de « chartes » conclues entre la ville et chacun des promoteurs intervenant sur son territoire afin qu'ils puissent contribuer à cette orientation. Onze conventions avec des promoteurs ont été produites dans le cadre du marché en cause, qui suivent un même schéma général. Elles mentionnent que la ville de Saint-Ouen a initié une politique d'implantation d'œuvres d'art contemporaines sur son territoire et que la société Y a été désignée comme son mandataire chargé de participer aux opérations de sélection, de réalisation et d'implantation d'œuvres d'art.

17. Dans 9 cas sur 11, il y est fait mention de ce que « *pour mener cette action et financer la réalisation d'œuvres d'art, Y est chargée de rechercher et mobiliser les éventuels financements extérieurs à la ville, tel le concours d'entreprises* ». Dans 2 de ces cas, cette

mention est complétée d'une référence à la charte promoteur établie par la commune et selon laquelle *« dans chaque programme, il sera envisagé d'intégrer une œuvre d'art dans ou à proximité du programme. Il sera défini par la collectivité et l'opérateur [...] et visible de l'espace public. Cette œuvre devra être livrée en même temps que le programme »*.

18. Dans 9 cas sur 11, le paiement de ces financements doit se faire par virement sur un compte d'Y, dans les 2 autres cas, il est censé se faire par chèque. Dans tous les cas, il est indiqué qu'Y est mandataire de la commune de Saint-Ouen.

19. Un an après son élection à l'issue des élections municipales de 2014, M. A, maire de Saint-Ouen, 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. Il a par ailleurs porté les faits à la connaissance du ministère public près la chambre régionale des comptes d'Île-de-France, lequel a engagé la présente instance.

20. M. A a émis le 22 juillet 2015 un titre de recette à l'encontre de la société Y, visant à recouvrer une somme de 1 567 508,30 €. Le jugement du tribunal administratif de Montreuil du 31 octobre 2016 (n° 1508144), annulant ce titre de recettes au motif que les fonds considérés ne constituaient pas des fonds publics, a lui-même été annulé par un arrêt de la cour administrative d'appel du 13 juin 2019 (n°16VE03854), considérant que *« la société Y n'a agi qu'en qualité de prestataire et de mandataire de la commune de Saint-Ouen en exécution du marché passé le 9 mai 2011 »* dans le cadre duquel *« 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 »*.

21. En conséquence, la cour administrative d'appel a procédé à une liquidation de la somme réellement due en déduisant des sommes perçues les sommes dépensées, la rémunération d'Y exceptée, et arrêté le montant de la créance de la commune sur Y à 510 992,84 €.

22. L'arrêt de la cour administrative d'appel n'a pas fait l'objet d'un pourvoi en cassation et est donc devenu définitif. La créance a donné lieu à l'émission par la commune d'un titre de recette n° 1993 du 18 décembre 2019, d'un montant de 510 992,84 €, à l'encontre de la société Y.

Sur la nature des recettes en cause

23. L'article 23 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique dispose que : *« Les recettes comprennent les produits des impositions de toute nature, les produits résultant de conventions ou de décisions de justice et les autres produits autorisés pour chaque catégorie de personne morale mentionnée à l'article 1^{er} par les lois et règlements en vigueur »*.

24. Les conventions signées entre Y et les promoteurs font ressortir que l'implantation des œuvres d'art, pour le financement de laquelle Y contractualise avec le promoteur, est une politique municipale, ce qu'a confirmé Mme Z. La société Y considère également qu'elle a agi en qualité de prestataire dans le cadre de la politique de la commune de Saint-Ouen d'implantation d'œuvres d'art sur son territoire. L'implantation d'œuvres d'art contemporain sur le territoire communal, financée par les promoteurs y intervenant, doit donc bien être regardée comme une politique municipale.

25. Dans le cadre de l'instruction, la société Y a précisé que l'installation des œuvres était validée par un jury, présidé par la maire Mme Z entre mars 2013 et février 2014 et au sein duquel la commune disposait d'un poids prépondérant. Il résulte en outre de différents échanges de courriers électroniques portés au dossier que la commune

avait un rôle directeur dans l'organisation et la mise en œuvre du dispositif « *Arts dans la ville* ».

26. Mme Z a établi le 4 mai 2015 une attestation énumérant les commandes qu'elle a passées à la société Y, précisant que ces commandes ont été passées en application des décisions des comités de jury de sélection des projets artistiques, et certifiant que l'ensemble des prestations assurées par la société Y dans le cadre de ce marché l'a été à sa demande.

27. Le marché signé du 9 mai 2011 avec Y stipule bien que la présélection et le choix des artistes sont le fait de la ville, conférant aux recettes et aux dépenses associées la nature de deniers publics.

28. En toute hypothèse, l'arrêt de la cour administrative d'appel de Versailles du 13 juin 2019 établit définitivement la nature de deniers publics des sommes maniées par la société Y.

Sur la capacité de la société Y et de son mandataire à manier les deniers publics de la commune de Saint-Ouen

29. Le marché du 9 mai 2011 prévoyait quatre prestations, comme indiqué au point 12, dont l'une demandant au titulaire de « *Participer à la préparation du choix du ou des artistes appelés à intervenir, opéré par le maître d'ouvrage* » et à ce titre de « *Rechercher et mobiliser les éventuels financements extérieurs à la ville (subventions, dons ou mécénat, ...)* ».

30. Si le marché traite, dans son article XVI, de la « *procédure de paiement pour le compte du maître d'ouvrage* », il ne comporte aucune stipulation relative à des recettes à percevoir en provenance des promoteurs.

31. Le préambule des conventions signées entre Y et les promoteurs mentionne l'attribution à Y du marché public de service « *ayant pour objet de désigner un mandataire chargé de participer aux opérations de sélection, de réalisation et d'implantation d'œuvres d'art sur le territoire* » de la commune de Saint-Ouen. Après ce rappel, il est fait mention de la mission d'Y, chargée « *pour mener cette action et financer la réalisation des œuvres d'art de rechercher et mobiliser les éventuels financements extérieurs à la ville, tel le concours financier de l'entreprise* ».

32. Il résulte des termes des décrets n° 62-1587 et 2012-1246 susvisés, qu'une convention de mandat, autorisant un tiers autre que le comptable public à exécuter une partie des recettes ou des dépenses publiques, doit être autorisée par une disposition législative.

33. Dans ce cadre, la cour administrative d'appel de Versailles a jugé, dans son arrêt du 13 juin 2019 précité, 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.

34. 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.

35. 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.

36. Il résulte de ce qui précède que 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* ».

Sur les comptables de fait

37. 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.

38. Mme Z, maire de la commune de Saint-Ouen jusqu'au 5 avril 2014, a fait valoir qu'elle n'a pas suivi personnellement l'exécution du marché, cette mission relevant des services administratifs de la ville qui ne lui en ont pas rendu compte.

39. Toutefois, il résulte de l'instruction que Mme Z a signé le marché passé avec la société Y, qu'elle a assisté à au moins un jury de sélection, le 11 mars 2013, et qu'elle a été destinataire, le 20 février 2013, d'un rapport d'étape dressé par Y et comportant en annexe le modèle de convention qui sera utilisé ensuite pour matérialiser les engagements financiers des promoteurs. Elle a également été destinataire des comptes rendus de la société qui faisaient état des recettes et des dépenses effectuées par cette dernière.

40. De même elle a confirmé avoir passé commande de six œuvres d'art à la société Y, attesté qu'elle et les membres de son cabinet suivaient directement l'exécution du marché, que les commandes ont été passées en application des décisions des comités de jury auxquels elle participait, que l'ensemble des prestations assurées par la société Y l'ont été à sa demande et qu'il lui en a été rendu compte lors des réunions de travail qui se tenaient à la mairie une à deux fois par mois.

41. En conséquence, en sa qualité d'ordonnateur, elle ne pouvait ignorer qu'aucun versement n'avait été ordonné par la commune au bénéfice d'Y pour couvrir les dépenses engagées par la société et qu'aucun titre de recette n'avait été soumis à son approbation.

42. Il résulte de ce qui précède que Mme Z avait connaissance du fait que des dépenses et des recettes étaient effectuées par Y en méconnaissance des termes du marché qu'elle avait elle-même signé, et qu'elle a toléré cette situation. La bonne foi alléguée de l'intéressée quant à la qualification de deniers publics de ces fonds est sans effet sur sa participation objective à la gestion de fait des deniers de la commune.

43. La société Y et son dirigeant, M. X, ont agi sans respecter les termes du marché, notamment en ne faisant pas valoir les débours auprès de la commune pour en obtenir le financement et en encaissant des recettes sans en avoir mandat.

44. Contrairement à ce que soutient M. X, le silence ou l'approbation tacite de la commune jusqu'à l'émission du titre de recette par la commune en juillet 2015, comme indiqué au point 20, ne sont pas de nature à les avoir déchargés de leurs obligations contractuelles.

45. Le conseil de la société Y et de M. X indique que ces derniers auraient agi de bonne foi, en considérant que la commune avait valablement donné mandat à

la société Y pour signer les conventions, encaisser les sommes correspondantes et exécuter les dépenses permettant l'installation des œuvres d'art. Cette circonstance ne peut être retenue pour exonérer la société Y et M. X, dès lors que le marché stipulait clairement que « *Le maître d'ouvrage assumera 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* », et prévoyait un dispositif d'appels de fonds mensuels pour le paiement des dépenses.

46. M. X fait en outre valoir qu'il n'a agi que comme gérant de la société Y, titulaire d'un marché de prestations intellectuelles, sous le contrôle et avec l'accord de la commune de Saint-Ouen. Toutefois en s'écartant des termes explicites du marché signé par la société Y pour en conduire l'exécution suivant des modalités étrangères à celui-ci, M. X a pris une part personnelle au maniement de fonds publics de la commune, distincte de la responsabilité de la société Y, laquelle, en tant que personne morale, a exécuté les recettes et dépenses en cause et détenu les fonds.

47. Il y a donc lieu de considérer, d'une part, que M. X, dirigeant de la société Y, s'est irrégulièrement immiscé dans les fonctions de comptable public et, d'autre part, que la société Y a détenu et manié des fonds et valeurs irrégulièrement soustraits à la caisse du comptable public de la commune de Saint-Ouen.

48. M. A a été maire de la commune de Saint-Ouen-sur-Seine du 6 avril 2014 au 4 juillet 2020. Dans leurs réponses de novembre 2023, tant Mme Z que M. X et la société Y estiment nécessaire d'attirer M. A à la procédure.

49. Cependant, il n'est ni établi ni même allégué qu'il ait participé à l'organisation du dispositif. Par ailleurs, il résulte de l'instruction, qu'après avoir examiné la situation, il a suspendu l'exécution du marché et a mis en demeure la société, le 20 mars 2015, puis le 27 avril 2015, de justifier des opérations et de reverser les sommes en sa possession. Enfin, il a informé le procureur financier près la chambre régionale des comptes Île-de-France de l'ensemble des opérations constitutives de la gestion de fait. Dès lors il ne saurait être regardé comme ayant participé au maniement irrégulier de deniers publics, ni même comme l'ayant toléré.

50. Les comptes publics de la commune 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.

Sur le périmètre temporel de la gestion de fait

51. Il n'est pas contesté que le maniement irrégulier des deniers publics de la commune de Saint-Ouen-sur-Seine trouve son origine dans l'exécution du marché signé par la commune le 9 mai 2011 et devenu exécutoire le même jour.

52. Mme Z fait valoir, par l'intermédiaire de son conseil, que sa participation à la gestion de fait se serait achevée le 30 mars 2014, date de la fin de son mandat de maire. Mme Z, à l'origine du marché, en a également supervisé la mise en œuvre dans des conditions ne respectant pas les clauses contractuelles, initiant par là-même le maniement irrégulier des deniers de la commune. Or celui-ci s'est poursuivi au-delà de la fin du mandat de Mme Z. L'instruction a en effet établi que des opérations de recettes comme de dépenses se sont déroulées au-delà du 11 mai 2015 au sein de la société Y, dans le prolongement de décisions prises antérieurement à la cessation de la fonction de maire de Mme Z, ce qui n'est au demeurant pas contesté. Dès lors il n'a été mis un terme ni au maniement ni à la détention des fonds.

53. Il résulte de ce qui précède que Mme Z doit être regardée comme co-responsable, solidairement, de la gestion de fait des deniers de la commune de Saint-Ouen-sur-Seine pour l'ensemble de la période pendant laquelle elle a perduré.

54. La forclusion de la créance de la commune dans le cadre de la procédure de sauvegarde de la société Y par le tribunal de commerce de Montpellier, qui a mis la commune de Saint-Ouen-sur-Seine dans l'impossibilité de recouvrer le second titre de recette émis dans cette affaire, est sans effet sur la présente instance, dont l'objet est le rétablissement de la comptabilité de la commune, et la réintégration des recettes et des dépenses qui en ont été distraits.

55. Le conseil de la société Y et de M. X soutient par ailleurs que la commune aurait unilatéralement mis un terme au marché, par un courrier électronique du 10 avril 2015 refusant l'installation de deux œuvres, et que la fin de ce marché entraînerait *ipso facto* celle du caractère public des fonds maniés après cette résiliation supposée du marché. Ce courrier électronique, qui indique « *suite à notre entretien sur ce sujet, je vous confirme le refus d'installation de deux œuvres mentionnées en pièce jointe, et ce pour absence de bons de commande émis par la ville et en rapport avec le marché s'y référant* », informel, émis par un directeur général adjoint de la commune, ne saurait toutefois valoir résiliation du marché auquel il se réfère, dès lors qu'il se contente de faire état d'une suspension de son exécution au regard des irrégularités constatées.

56. De même, le conseil de Mme Z estime que le marché, conclu en mai 2011 pour une durée d'un an, et dont l'article IV prévoyait qu'il était « *reconductible trois fois, expressément, pour une durée maximale de quatre ans* », avait nécessairement pris fin, au plus tard, en mai 2015. Il est néanmoins établi, comme cela a été dit au paragraphe 52, que les opérations de recettes et de dépenses résultant de l'objet du marché se sont poursuivies au-delà de cette échéance, perpétuant la gestion occulte des deniers de la commune de Saint-Ouen-sur-Seine.

57. L'article IX du marché stipule que « *la mission du titulaire s'achève, d'une part, après la vérification par le maître d'ouvrage du dossier de clôture de l'opération [...] et, d'autre part, à la réception de l'œuvre d'art ou après prolongation de ce délai si les réserves signalées lors de la réception ne sont pas toutes levées à la fin de cette période. Dans cette hypothèse, l'achèvement de la mission intervient lors de la levée de la dernière réserve* », et que « *l'achèvement de la mission fera l'objet d'une décision établie sur demande du titulaire, par le maître de l'ouvrage [...] et constatant que le titulaire a rempli toutes ses obligations* ». En l'absence de réception ou de décision formelle par la commune, les obligations nées du marché ne peuvent être regardées comme éteintes en mai 2015.

58. Il résulte de ce qui précède que le maniement des deniers de la commune de Saint-Ouen, débuté en mai 2011, s'est prolongé au-delà de mai 2015 par la poursuite d'opérations de recettes et de dépenses découlant directement de la réalisation d'engagements pris, en exécution du marché, entre Y et les parties versantes ou les artistes retenus.

Sur une éventuelle régularisation

59. Mme Z, ainsi que la société Y et M. X, font valoir, par l'intermédiaire de leur conseil, que l'émission par la commune de Saint-Ouen-sur-Seine du titre n° 1993 du 18 décembre 2019 d'un montant de 510 992,84 €, en exécution de l'arrêt de la cour administrative d'appel du 13 mai 2019, aurait mis fin à la gestion de fait en rétablissant les formes budgétaires et comptables.

60. En l'absence de recouvrement de ce titre, dont le montant résultait de la contraction des recettes et des dépenses liées à l'exécution du marché telle qu'établie par la cour administrative d'appel, le maniement des deniers publics par la société Y et, partant, la gestion de fait, se sont nécessairement poursuivis.

Sur le périmètre matériel de la gestion de fait

61. Contrairement à ce que soutient le conseil de la société Y et de M. X, 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, comme indiqué au point 20, 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.

62. 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. Comme exposé au point n° 55, 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* ».

63. Par suite, 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.

64. 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.

65. 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.

66. Ce compte devra enfin préciser le montant des honoraires que la société Y et M. X estiment leur être dus.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Article 1^{er} – La société Y, M. X et Mme Z sont déclarés conjointement et solidairement comptables de fait des deniers de la commune de Saint-Ouen-sur-Seine à compter du 9 mai 2011, pour les opérations de recettes et de dépenses réalisées dans le cadre du marché de prestations de services conclu pour la mise en œuvre de la politique publique « Arts dans la ville », ainsi que pour la poursuite des encaissements et décaissements qui en ont découlé au-delà du 11 mai 2015.

Article 2 – La société Y, M. X et Mme Z sont invités à produire, dans le délai de trois mois à compter de la notification du présent 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 actifs détenus, le cas échéant en s'appropriant et en complétant les éléments résultant de l'instruction.

Article 3 – Le présent jugement sera notifié à la commune de Saint-Ouen-sur-Seine.

Fait et jugé par M. Jean-Yves BERTUCCI, président de chambre, président de la formation ; Mme Catherine PAILLOT-BONNÉTAT, conseillère maître, M. Guy DUGUÉPÉROUX, conseiller maître, Mme Marie-Odile ALLARD, conseillère maître, M. Boris KUPERMAN, conseiller président de chambre régionale des comptes et M. Antoine LANG, premier conseiller de chambre régionale des comptes,

En présence de Mme Cécile ROGER, greffière de séance.

En conséquence, la République française mande et ordonne à tous commissaires de justice, sur ce requis, de mettre ledit arrêt à exécution, aux procureurs généraux et aux procureurs de la République près les tribunaux judiciaires d'y tenir la main, à tous commandants et officiers de la force publique de prêter main-forte lorsqu'ils en seront légalement requis.

En foi de quoi, le présent arrêt a été signé par

Cécile ROGER

Jean-Yves BERTUCCI

En application des articles R. 142-4-1 à R. 142-4-5 du code des juridictions financières, les arrêts prononcés par la Cour des comptes peuvent être frappés d'appel devant la Cour d'appel financière dans le délai de deux mois à compter de la notification. Ce délai est prolongé de deux mois pour les personnes domiciliées à l'étranger. La révision d'un arrêt peut être demandée après expiration des délais d'appel, et ce dans les conditions prévues aux articles R. 142-4-6 et R. 142-4-7 du même code.