N° 351750
Mme Frédérique F…-A…

6ème et 1ère sous-sections réunies
Séance du 18 décembre 2013
Lecture du 30 décembre 2013

CONCLUSIONS

Mme Suzanne von COESTER, rapporteur public

Mme F. est l'ancienne directrice générale des services du département de Martinique, poste auquel elle avait été nommée en 1997. Il lui a été reproché d'avoir employé à des fins personnelles de 2000 à 2008, pour l'entretien de son logement de fonction, du personnel de maison rémunéré sur fonds publics.

Deux procédures ont été enclenchées à son encontre :

La chambre régionale des comptes l'a déclarée comptable de fait par un jugement du 9 septembre 2010, qui a été confirmé en appel par la Cour des comptes : c'est l'arrêt du 9 juin 2011 aujourd'hui attaqué devant vous.

Par ailleurs, quelques semaines après l'arrêt de la Cour des comptes, elle a été licenciée pour faute par une décision de la présidente du conseil général du 22 juillet 2011. Cette décision de licenciement a été annulée par le tribunal administratif de Basse-Terre, par un jugement récemment confirmé en appel par la cour administrative d'appel de Bordeaux (son arrêt date du 12 novembre dernier), qui a retenu « que le département de la Martinique, en qualité d'employeur, ne pouvait reprocher à Mme F. l'octroi d'un avantage en nature qu'il lui avait lui-même accordé pour l'accomplissement de ses missions ».

La cour administrative d'appel de Bordeaux a relevé dans ses motifs que le département ne pouvait utilement se prévaloir de l'autorité de la chose jugée par la Cour des comptes, dès lors que l'appréciation du juge financier ne s'impose pas au juge administratif (et, subsidiairement, que l'arrêt était attaqué devant vous par le présent pourvoi).

1. Avant d'en venir au bien-fondé de l'appréciation portée par la Cour des comptes sur cette affaire, il faut signaler que la procédure suivie devant la Cour est entachée d'irrégularité, un mémoire produit par Mme F. et déposé au greffe de la chambre régionale des comptes n'ayant pas été pris en compte.

Pourtant, en vertu des articles R. 243-8 et 243-11 du code des juridictions financières alors applicables, il incombait au greffe de le communiquer et de le transmettre au

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

procureur général près la Cour des comptes. Les dispositions propres à cette procédure, qui figuraient à l'article R.243-9, prévoient de laisser un mois à la défense pour produire, puis un mois pour la réplique puis 15 jours pour la duplique. Il est par ailleurs précisé que si de nouvelles pièces sont versées au dossier, comme en l'espèce, les autres parties ont un délai de 15 jours pour en prendre connaissance et présenter éventuellement leurs observations. Ces dispositions relatives au contradictoire sont donc bien plus précises que celles figurant au code de justice administrative.

En l'espèce, la requérante avait produit dans le mois suivant l'enregistrement de sa requête un nouveau mémoire, déposé par son nouvel avocat. Ce mémoire a été enregistré au greffe de la chambre régionale des comptes de Martinique (il en porte le tampon) mais n'a vraisemblablement pas été transmis à la Cour des comptes.

On n'en voit trace ni dans les visas ni dans les motifs de l'arrêt. En soi, ce ne serait peut être pas suffisant pour caractériser une irrégularité au vu de la lettre de l'article R.141-19 alors en vigueur (aujourd'hui à l'article R.142-11), qui fait seulement obligation de viser les « pièces examinées ».

Mais ce qui est plus grave, c'est que ce mémoire, régulièrement produit par le nouvel avocat de Mme F., n'a manifestement pas été porté à la connaissance de la formation de jugement ni du parquet : ni le rapport ni les conclusions n'en font état, et le réquisitoire a été communiqué à l'ancien conseil, comme si le greffe n'avait pas eu connaissance du mémoire du nouvel avocat de la requérante. A supposer même qu'il l'ait été, il n'a en tout cas pas été soumis au contradictoire.

La procédure nous semble donc clairement entachée d'irrégularité.

Vous pourriez annuler l'arrêt pour ce seul motif, mais il nous semble qu'il conviendrait que vous vous intéressiez aussi au bien-fondé de l'appréciation retenue pour constater la gestion de fait, qui nous parait assez contestable.

Les faits sont les suivants :

Dès sa nomination comme directrice générale des services du département, en 1997, Mme F. s'est vu attribuer, en vertu de son contrat, les avantages en nature prévus par une délibération du 9 juin 1982 : soit notamment un logement de fonction, la villa Côte-de-Grâce, pour les nécessités de son service. Un agent a été affecté à l'entretien de sa résidence. Elle a choisi d'employer à ce titre une femme de ménage, Mme G., qui travaillait jusqu'alors pour elle à titre privé.

Par une délibération du 11 février 1999 prise en application de l'article 21 de la loi n°90-1067 du 28 novembre 1990, le conseil général a revu les avantages accessoires liés à l'usage de ce logement de fonction : la prise en charge de certaines dépenses a été plafonnée, par exemple pour le téléphone ; mais il a aussi été précisé, dans cette délibération, que « compte tenu des dimensions de la résidence « Côte de Grâce » et de son caractère ancien, deux agents départementaux sont affectés à son entretien et sa surveillance ».

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Pourtant, par une lettre du 18 novembre 1999, le directeur des ressources humaines du département a signifié à Mme G. que son contrat d'employée de maison ne pourrait pas être renouvelé au-delà du 21 décembre 1999, au motif que la loi du 12 juillet 1999 faisait « désormais obstacle à la mise à disposition des directeurs généraux de services départementaux de personnels de maison. ». Notons que cette affirmation un peu lapidaire a été formellement démentie par la cour administrative d'appel de Bordeaux dans son arrêt précité de novembre dernier, qui rappelle qu'il convient d'examiner les avantages accordés au regard du principe de parité entre les agents des fonctions publiques territoriales et de l'Etat[1] et qui juge qu'en l'espèce l'affectation de deux agents d'entretien ne heurtait nullement ce principe.

Quoi qu'il en soit, et c'est ce qui est reproché à Mme F., celle-ci a continué à employer Mme G. pour l'entretien de sa villa, en l'affectant au bureau des services généraux.

Mme G., qui était employée de maison, est donc devenue agent d'entretien en 2000, tout en continuant à exercer les mêmes fonctions.

Mme F. faisait valoir devant la Cour des comptes que la loi du 18 novembre 1999 invoquée par le directeur des ressources humaines n'interdisait pas la mise à disposition de personnels de maison et que c'était en tout état de cause pour l'application de la délibération du 11 février 1999, qui prévoyait expressément l'affectation de personnel à l'entretien de la villa qu'elle occupait, qu'elle avait continué à employer Mme G.

Or la Cour des comptes a jugé « que ces moyens tendent à établir la régularité de l'objet des dépenses ; que ces arguments, qui pourraient venir à l'appui d'un raisonnement visant à ce que les dépenses soient admises lors de la phase du jugement du compte, n'ont pas à être examinés par le juge d'appel statuant au fond en matière de déclaration de gestion de fait ».

Il nous semble que c'est au prix d'une erreur de droit que la Cour des comptes a écarté l'ensemble de ces moyens comme inopérants : s'il est vrai que la régularité de l'objet des dépenses n'a pas à être prise en compte au stade de la déclaration de gestion de fait, la question de l'existence d'un mandat pour la dépense est au contraire centrale.

C'est bien à cette question que se rapportait l'argumentation de la requérante, qui tendait à démontrer que la délibération du 11 février 1999 autorisait la dépense engagée pour l'emploi de personnel d'entretien de la villa « Côte de Grâce ». En ce qu'elle portait sur la conformité de cette délibération à la loi de novembre 1999, en revanche, son argumentation pouvait être écartée comme inopérante, car se rapportant à la régularité de la dépense.

C'est donc nous semble-t-il au prix d'une erreur de droit que la Cour des comptes a fait masse de l'ensemble de ces moyens sans distinguer ceux tirés de l'objet de la délibération de 1999, qui étaient bien opérants pour le jugement de la déclaration de gestion de fait.

[1] cf. 9 décembre 1994 *Préfet de la région Nord Pas de Calais* et 27 octobre 2008 *Syndicat intercommunal de Bellecombe*, aux tables

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

Y avait-il mandat fictif ? C'est-à-dire, pour reprendre la définition qu'en donnait le président Romieu dans ses conclusions sous la décision du 12 juillet 1907, *ministre des finances c/ N.*, p. 656, un mandat a-t-il été délivré « pour une dépense qui n'a pas été faite ou pour une dépense autre que celle qui a été faite » ?

La Cour des comptes a estimé que « Mme G (…) assurait des tâches qui ne se rapportaient pas à un service pour le compte du département de la Martinique », ce qui l'a conduite à qualifier le mandat de paiement de Mme G. de « fictif » et à désigner Mme F., qui aurait bénéficié des fonds irrégulièrement prélevés, comme comptable de fait des sommes versées à l'agent d'entretien.

Il nous semble que cette qualification est erronée (voyez pour la nature de votre contrôle sur ce point 30 juillet 2003, *Mme W.*, n°241260).

S'il est vrai que Mme G. était employée à compter de 2000 comme agent d'entretien, et plus comme employée de maison, cela ne suffit pas à caractériser une différence d'emploi : un agent d'entretien, lorsqu'il assure l'entretien d'une maison, exerce des tâches de ménage qui incombent aussi au personnel de maison, mais qui relèvent bien de ses attributions sans les excéder. En l'espèce, rien ne permet de penser que Mme G. ne s'en tenait pas à l'entretien de la villa. Elle était femme de ménage, et non femme de chambre ni garde d'enfants. Dès lors qu'elle était affectée à l'entretien de la maison, et non au service personnel de Mme F., il nous semble que le changement de dénomination n'était nullement fallacieux.

Il est vrai qu'elle était employée au bureau des services généraux. Pouvait-elle, en tant qu'agent du bureau des services généraux, être affectée à la villa de la directrice générale des services ? La réponse dépend de l'interprétation que l'on fait de la délibération de 1999. Notons qu'elle renvoie à la délibération de 1982, qui attribuait au directeur général des services les mêmes avantages que ceux dont bénéficiaient les sous-préfets hors classe (notamment en matière de logement, voiture de fonction et personnel de service). Il ressort aussi du dossier que le rapport du président du Conseil général examiné pour la délibération de 1999 mentionne expressément la mise à disposition de personnel de maison ; cette délibération a pour objet d'en réduire le nombre de moitié, puisqu'ils passent en 1999 de 4 à 2 ; elle n'a pas pour objet de supprimer le personnel de maison.

Au vu de ces éléments, il nous semble établi que la délibération prévoyait bien l'affectation d'agents du département à l'entretien du logement de fonction de la directrice générale des services, y compris comme personnel de maison.

D'après ce qui nous est dit, Mme G serait d'ailleurs encore aujourd'hui dans une situation comparable, puisqu'après octobre 2008 elle se serait vu confier l'entretien d'une autre propriété du département.

Si vous nous suivez pour considérer qu'un agent d'entretien employé par le bureau des services généraux pouvait bien être affecté à la villa de la directrice générale des services en application de la délibération de 1999, sans que cela ne révèle une volonté de dissimulation

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

sur le service fait, vous devrez censurer la qualification de « mandat fictif » retenue par la Cour des comptes.

PCMNC à l'annulation de l'arrêt attaqué et au renvoi de l'affaire à la Cour des comptes.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.