

LA GESTION DE FAIT

La gestion de fait s'applique, selon l'article 60-XI de la loi de finances n°63-156 du 23 Février 1963, à " 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... ", ou " reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public..."

1- La gestion de fait nécessite donc la réunion de deux conditions:

- le gestionnaire de fait n'avait pas la qualité de comptable public;
- le gestionnaire de fait s'est ingéré dans le recouvrement des recettes, ou a reçu ou manié irrégulièrement des fonds publics,

2- La constitution d'une gestion de fait assimile le gestionnaire de fait à un comptable public; il doit donc rendre compte de sa gestion dans les mêmes conditions qu'un comptable patent. Pour ce motif, le juge compétent pour déclarer la gestion de fait est le juge des comptes (Chambre Régionale des Comptes pour les collectivités locales).

La jurisprudence des Chambres Régionales des Comptes appliquée aux associations, en ce qui concerne la gestion de fait, applique les orientations suivantes :

- il y a gestion de fait lorsque le versement d'une subvention à une association constituait un mandat fictif : l'objet réel de la subvention diffère de celui qui est annoncé, et vise à payer des dépenses irrégulières (indemnités au personnel, par exemple);
- il y a gestion de fait lorsque l'association :

exerce en réalité la gestion déléguée d'un service public sans en avoir la qualité. Le Conseil d'État a admis que les collectivités puissent déléguer la gestion de services publics, même administratifs. Mais il est indispensable, en ce cas, qu'une convention soit signée entre les parties.

En l'absence de convention, les Chambres Régionales des Comptes recherchent la qualification de service public de l'activité exercée par l'association.

Elles cherchent également à déterminer le degré de dépendance de l'association par rapport à la collectivité, par l'application de la méthode dite " du faisceau d'indices " : composition des instances dirigeantes de l'association, et pouvoir des élus au sein de ces instances, affectation de personnel communal à l'association, mise à disposition de locaux ou de matériel. S'il s'avère que l'association ne constitue qu'un simple démembrement de la collectivité locale, et ne dispose d'aucun pouvoir propre ou d'aucune initiative, et qu'elle gère néanmoins sans titre un équipement ou un service public, les Chambres Régionales des Comptes peuvent juger qu'il y a gestion de fait.

La jurisprudence exige au minimum la signature d'une convention à cet effet. Si la gestion ne recouvre que l'administration générale du bien, à l'exclusion de la perception de recettes, la convention suffit. En revanche, lorsqu'il y a encaissement de deniers publics par l'association, il est nécessaire de créer une régie de recettes, afin de respecter les règles de la comptabilité publique réponse à la question écrite de M.Haenel, Sénateur, J.O. débat du Sénat, 23 Mars 1989, et réponse à la question écrite de M.Dumont, Député, J.O. débats Assemblée Nationale, 6 Mars 1989).

Dans cet esprit, les CRC ont considéré comme gestion de fait l'encaissement des recettes d'exploitation d'un parc de loisirs appartenant à une commune, par une S.E.M. n'ayant passé avec la commune qu'un simple bail commercial ; celui de recettes d'exploitation de stations de sports d'hiver communales par une association ; celui des loyers de gîtes ruraux par un G.I.E. ; celui de loyers d'abris de pêcheurs par un office municipal privé ; celui de la location d'une salle polyvalente par une association culturelle, etc... (voir article de doctrine de MM. Jean-Louis CHARTIER et Alain DOYELLE, dans l'A.J.D.A. du 20 Mars 1990).

Lorsque l'association, sans gérer un service ou un équipement public, encaisse sans titre des recettes communales.

Ainsi, il peut y avoir gestion de fait lors de l'encaissement, par une association, de recettes provenant de manifestations organisées par la commune (CRC Corse, 14 Avril 1988 : recettes d'un festival réalisé par un office de tourisme municipal et conservées par un organisateur de spectacles), ou lorsque l'association n'a pas d'existence réelle (CRC, Alsace, 20 Janvier 1987, et CRC Champagne-Ardenne, 18 Février 1988 : comités des fêtes composés d'élus et dépourvus de personnalité juridique).

En résumé, la seule présidence par un élu d'une association de la loi de 1901 ne constitue pas, à elle seule une gestion de fait, qui sanctionne plutôt l'absence de transparence des opérations, le démembrement effectif de la collectivité, ou la gestion déléguée occulte. (voir à ce propos la réponse à la question écrite de M. Maurice ARRECKX, publiée au J.O. des débats du Sénat, le 20 Décembre 1990).

3- La Procédure de déclaration de gestion de fait peut être mise en oeuvre, soit par le comptable patent de la collectivité, tenu de les signaler au juge des comptes pour dégager sa responsabilité propre, soit par le Préfet, soit par le procureur près la Cour des Comptes, soit par la Chambre Régionale des Comptes se saisissant elle-même. Un simple particulier peut saisir le juge des comptes, mais ce dernier n'a pas alors l'obligation de statuer.

4 - Les conséquences de la gestion de fait sont de trois ordres : le comptable de fait peut se voir infliger des amendes (article 9 de la loi n°54-1306 du 31 Décembre 1954), il peut être mis en débat, et, en outre, sa qualité de comptable le rend inéligible au sens de l'article L. 231-6è du code électoral.