

Cour des comptes



CHAMBRE DU CONTENTIEUX

COMMUNE D'AJACCIO

-----  
Troisième section

Affaire n° 876

-----  
Arrêt n° S-2023-0667

Audience publique du 27 avril 2023

Prononcé du 31 mai 2023

République française,  
Au nom du peuple français,

La Cour,

Vu la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 et ses protocoles additionnels, dite Convention européenne des droits de l'homme ;

Vu la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, notamment son article 8 ;

Vu le code civil ;

Vu le code des juridictions financières (CJF) ;

Vu le code de justice administrative (CJA) ;

Vu le code monétaire et financier ;

Vu la loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'État, les départements, les communes et les établissements publics ;

Vu la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes morales de droit public ;

Vu les articles 29 et 30 de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics ;

Vu les II et III 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 la communication du 13 décembre 2021, enregistrée le 17 décembre 2021 au parquet général, par laquelle Mme X, créancière au sens de l'article L. 314-1 du CJF alors applicable, a déféré au ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) des faits relatifs à l'inexécution de décisions de justice rendues en sa faveur, susceptibles de constituer des infractions sanctionnées par cette juridiction ;

Vu le réquisitoire introductif du 2 mai 2022 par lequel le ministère public près la CDBF a saisi la juridiction de cette affaire ;

Vu la décision du 12 mai 2022 par laquelle le président de la CDBF a désigné M. Nicolas TRONEL, président de tribunal administratif et de cour administrative d'appel, en qualité de rapporteur de l'affaire ;

Vu la communication incidente du 17 juin 2022, enregistrée le 20 juin 2022 au parquet général, par lequel le procureur financier près la chambre régionale des comptes (CRC) Corse a transmis au ministère public près la CDBF la décision prise par cette chambre en sa séance du 8 juin 2022 de lui déférer l'ensemble des faits et des pièces qui lui ont été communiqués par Mme X dans le cadre du litige qui l'oppose à la commune d'Ajaccio ;

Vu le réquisitoire supplétif du 12 juillet 2022 du ministère public près la CDBF, transmis le 25 juillet 2022 par le président de la CDBF à M. TRONEL aux fins d'instruction ;

Vu la lettre recommandée du 26 septembre 2022 du procureur général près la Cour des comptes, ministère public près la CDBF, et l'avis de réception de cette lettre, par laquelle a été mis en cause M. Y, ancien maire de la commune d'Ajaccio, au regard des faits de l'espèce ;

Vu la communication complémentaire du 29 septembre 2022, enregistrée le 4 octobre 2022 au parquet général, par laquelle Mme X, créancière au sens de l'article L. 314-1 du CJF alors applicable, a déféré au ministère public près la CDBF, des faits susceptibles de constituer des infractions sanctionnées par cette juridiction ;

Vu le réquisitoire supplétif du 21 octobre 2022 du ministère public près la CDBF, transmis le 25 octobre 2022 par le président de la CDBF à M. TRONEL aux fins d'instruction ;

Vu les courriels du 19 octobre 2022 par lesquels le cabinet Parme Avocats, représenté par Me Serge PUGEAULT, a informé le greffe qu'il assistait la commune d'Ajaccio et M. Y dans la présente affaire ;

Vu le rapport d'instruction enregistré au greffe de la CDBF le 23 novembre 2022 et le courriel du 24 novembre 2022 informant Me PUGEAULT de la possibilité de le consulter ;

Vu la communication le 24 novembre 2022 du dossier de l'affaire au ministère public près la CDBF, conformément aux dispositions de l'article L. 314-6 du CJF alors applicable ;

Vu le courriel du 16 décembre 2022 du greffe de la CDBF informant M. Y et Me PUGEAULT de la suppression de la CDBF et du transfert de l'affaire à la Cour des comptes en application des dispositions législatives et réglementaires susvisées ;

Vu la décision du 27 janvier 2023 du procureur général près la Cour des comptes renvoyant M. Y devant ladite Cour, reçue au greffe de la chambre du contentieux le 30 janvier 2023, notifiée à l'intéressé le 1<sup>er</sup> février 2023 ;

Vu la notification de la décision de renvoi le 1<sup>er</sup> février 2023 à Mme X, à M. le président de la CRC Corse et à M. le procureur financier près la CRC Corse ;

Vu les productions, le 13 février 2023 par Mme X et le 16 février 2023 par son avocat, Me Philippe VEBER, ainsi que les pièces communiquées le 25 avril 2023 par courriel de Me Jean-Christophe LAPOUBLE, associé du cabinet VEBER avocats, et versées au dossier par le procureur général ;

Vu la convocation de la personne renvoyée à l'audience publique du 27 avril 2023, notifiée à l'intéressé le 2 mars 2023 ;

Vu le mémoire produit le 25 mars 2023 par Me PUGEAULT dans l'intérêt de M. Y ;

Vu les demandes du procureur général du 28 février 2023, reçues au greffe de la chambre du contentieux le 16 mars 2023, et du 21 avril 2023, à ce que Mme X et Me LAPOUBLE, son avocat, soient entendus comme témoins à l'audience ;

Vu la demande de M. Y du 24 avril 2023 à ce que M. Z soit entendu comme témoin à l'audience ;

Vu les convocations à l'audience publique par le président de la chambre du contentieux de la Cour des comptes de Mme X le 22 mars 2023, de Me LAPOUBLE le 21 avril 2023 et, après avis du ministère public, de M. Z le 25 avril 2023 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Entendu lors de l'audience publique du 27 avril 2023, M. Nicolas GROPER, avocat général, en la présentation de la décision de renvoi et M. Louis GAUTIER, procureur général, en ses réquisitions ;

Entendu sous foi de serment Mme X, ancien agent et créancière de la commune d'Ajaccio, en son témoignage, à l'initiative du ministère public ;

Entendu sous foi de serment Me LAPOUBLE, du cabinet VEBER Avocats, avocat de Mme X, en son témoignage, à l'initiative du ministère public ;

Entendu sous foi de serment M. Z, directeur général adjoint ressources et moyens de la commune d'Ajaccio, en son témoignage, à la demande de M. Y ;

Entendu, assisté de Me PUGEAULT, M. Y, maire d'Ajaccio du 5 avril au 27 octobre 2014 puis du 8 février 2015 au 9 juillet 2022, qui a eu la parole en dernier ;

Entendu en délibéré M. Antoine LANG, premier conseiller de chambre régionale des comptes, réviseur, en ses observations ;

### **Sur le transfert de l'affaire de la CDBF à la Cour des comptes**

1. La CDBF a été saisie, par le réquisitoire introductif du 2 mai 2022 et les réquisitoires supplétifs des 12 juillet et 21 octobre 2022 susvisés, de faits relatifs à la commune d'Ajaccio susceptibles de constituer des infractions sanctionnées par cette juridiction.

2. Aux termes du II de l'article 30 de l'ordonnance du 23 mars 2022 susvisée, « *Les affaires ayant fait l'objet d'un réquisitoire introductif devant la Cour de discipline budgétaire et financière à la date d'entrée en vigueur de la présente ordonnance sont, à cette date, transmises à la Cour des comptes* ». Le 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 29 de cette ordonnance fixe son entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2023. L'affaire relative à la commune d'Ajaccio a, en conséquence, été transmise à cette date à la Cour des comptes.

3. Aux termes de l'article 11 du décret du 22 décembre 2022 susvisé, « *I. - Le présent décret entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2023. / II. - Les actes de procédure pris avant le 1<sup>er</sup> 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* ».

## Sur l'application de la loi dans le temps

4. Aux termes de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) du 26 août 1789 susvisée, « *La Loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée* ».

5. Le 1<sup>er</sup> alinéa du I de l'article 29 de l'ordonnance du 23 mars 2022 susvisée fixe son entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2023. Il n'est pas contestable que le régime de responsabilité des gestionnaires publics instauré par cette ordonnance est de nature répressive. Il en était de même du régime de responsabilité créé par la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 tendant à sanctionner les fautes de gestion commises à l'égard de l'État et de diverses collectivités et portant création d'une Cour de discipline budgétaire et financière, codifiée ultérieurement au titre 1<sup>er</sup> du livre III du CJF et auquel a succédé le 1<sup>er</sup> janvier 2023 le régime de responsabilité sanctionné par la Cour des comptes.

6. Il résulte de ce qui précède que les principes généraux du droit et du procès répressif sont susceptibles de trouver application au présent contentieux sous réserve de prendre en compte les spécificités inhérentes au système répressif de droit public financier. Ainsi, si les règles édictées par l'ordonnance concernant la procédure et l'organisation des juridictions sont d'application immédiate, la règle de la non-rétroactivité prévue par l'article 8 de la DDHC concernant les infractions s'impose à la Cour des comptes.

7. La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) susvisée reconnaît également le principe de non-rétroactivité des lois pénales plus sévères, son article 7 stipulant que « *Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise* ». Ce principe est repris à l'article 15, alinéa 1<sup>er</sup>, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). Il interdit en particulier la Cour d'appliquer, à des faits antérieurs au 1<sup>er</sup> janvier 2023, l'infraction prévue désormais à l'article L. 131-11 du CJF, concernant l'échec fait au mandatement d'office.

8. Toutefois, s'agissant des infractions, le justiciable est susceptible de se prévaloir de l'application immédiate, au présent contentieux, des dispositions plus douces édictées par l'ordonnance précitée. Ce principe à valeur constitutionnelle, issu du droit pénal, a été consacré par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 80-127 du 20 janvier 1981, sur la base de l'article 8 précité de la DDHC.

## Sur la compétence de la Cour des comptes

9. En application de l'article L. 312-1 du CJF, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022, « *I. - Est justiciable de la Cour : (...) b) Tout fonctionnaire ou agent civil ou militaire de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics ainsi que des groupements des collectivités territoriales (...) II. - Toutefois, ne sont pas justiciables de la Cour à raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions : (...) e) Les maires et, quand ils agissent dans le cadre des dispositions des articles L. 2122-17 à L. 2122-20 et L. 2122-25 du code général des collectivités territoriales, les adjoints et autres membres du conseil municipal (...)* ». Selon l'article L. 312-2 du même code, « *Par dérogation à l'article L. 312-1, les personnes mentionnées aux b à l de cet article sont justiciables de la Cour, à raison des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions, lorsqu'elles ont commis les infractions définies par les articles L. 313-7 ou L. 313-12 (...)* ». Ces dispositions, désormais codifiées aux articles L. 131-1 et L. 131-2 du CJF depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, demeurent inchangées.

10. Les maires, ainsi que les élus bénéficiant d'une délégation du maire, sont justiciables de la Cour lorsque les poursuites sont fondées, comme en l'espèce, d'une part, sur l'infraction prévue à l'article L. 313-7 du même code, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022 et remplacé par le 1<sup>er</sup> de l'article L. 131-14 du même code depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, qui réprime la condamnation d'une personne morale de droit public à une astreinte pour ne pas avoir exécuté une décision de justice, d'autre part, sur l'infraction prévue à l'article L. 313-12 du même code, en vigueur également jusqu'au 31 décembre 2022 et remplacé par le 2<sup>o</sup> de l'article L. 131-14 du même code depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, qui sanctionne l'absence de mandatement de dépenses dans le délai de deux mois prévu par le II de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 16 juillet 1980 susvisée.

11. Il en résulte que M. Y est justiciable de la Cour.

### **Sur la prescription**

12. L'article L. 314-2 du CJF, applicable au moment du déféré, disposait que « *La Cour [de discipline budgétaire et financière] ne peut être saisie par le ministère public après l'expiration d'un délai de cinq années révolues à compter du jour où a été commis le fait de nature à donner lieu à l'application des sanctions prévues par le présent titre. / L'enregistrement du déféré au ministère public, le réquisitoire introductif ou supplétif, la mise en cause telle que prévue à l'article L. 314-5, le procès-verbal d'audition des personnes mises en cause ou des témoins, le dépôt du rapport du rapporteur, la décision de poursuivre et la décision de renvoi interrompent la prescription prévue à l'alinéa précédent* ».

13. Si les règles de prescription sont des règles de forme d'application immédiate, y compris à des faits antérieurs, la nouvelle disposition codifiée à l'article L. 142-1-3 du CJF, qui dispose que « *La Cour des comptes ne peut être saisie par le ministère public après l'expiration d'un délai de cinq années révolues à compter du jour où a été commis le fait susceptible de constituer une infraction au sens de la section 2 du chapitre Ier du titre III du présent livre* », ne modifie ni la durée de la prescription, ni ses actes interruptifs.

### **Sur la prescription des faits constitutifs d'une infraction au sens du 1<sup>o</sup> de l'article L. 131-14 du CJF**

14. S'agissant des faits qualifiables au titre de l'infraction prévue au 1<sup>o</sup> de l'article L. 131-14 du CJF, l'alinéa 2 de l'article R. 921-7 du CJA, applicable aux tribunaux administratifs, prévoyait, au moment des faits, que « *Lorsqu'il est procédé à la liquidation de l'astreinte, copie du jugement ou de l'arrêt prononçant l'astreinte et de la décision qui la liquide est adressée au ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière* ». Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, les mots « *Cour de discipline budgétaire et financière* » ont été remplacés par les mots « *Cour des comptes* » en application de l'article 2 du décret n° 2022-1605 du 22 décembre 2022 portant application de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics et modifiant diverses dispositions relatives aux comptes publics.

15. La communication de copies de jugements de liquidation d'astreintes ne constituant pas un déféré au sens de l'article L. 142-1-1 du CJF, et cette disposition n'habilitant pas le créancier à formuler un déféré pour des faits constitutifs d'une infraction au sens du 1<sup>o</sup> de l'article L. 131-14 du même code, la date d'interruption de la prescription, pour cette infraction, est celle de la date du réquisitoire introductif du 2 mai 2022. La prescription est donc acquise pour tous les faits antérieurs au 2 mai 2017.

16. L'infraction prévue à l'article L. 313-7 du CJF dont les dispositions ont été reprises au 1° de l'article L. 131-14 du même code est constituée par « *les agissements qui auront entraîné la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public à une astreinte en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice* ». Alors que les « *agissements* » peuvent présenter un caractère continu, la condamnation à une astreinte est un événement instantané. Dans le cadre d'un contentieux répressif, il convient de retenir l'interprétation la plus favorable à la personne mise en cause et de prendre en compte pour l'examen de la prescription prévue par les articles, anciennement L. 314-2, désormais L. 142-1-3 du CJF, la date du prononcé des décisions de justice condamnant à une astreinte ou liquidation d'astreinte.

### **Sur la prescription des faits constitutifs d'une infraction au sens du 2° de l'article L. 131-14 du CJF**

17. Aux termes de l'article L. 142-1-1 du CJF, « *Ont qualité pour déférer au ministère public près la Cour des comptes des faits susceptibles de constituer des infractions (...)* 12° *Les créanciers pour les faits mentionnés au 2° de l'article L. 131-14* ».

18. S'agissant des sommes dues par la commune d'Ajaccio à Mme X, la date d'interruption de la prescription est celle de l'enregistrement au ministère public du déféré susvisé de la créancière, en l'espèce le 17 décembre 2021. Les irrégularités postérieures au 17 décembre 2016 ne sont donc pas couvertes par la prescription.

19. S'agissant des sommes dues par la commune d'Ajaccio à l'État, en l'absence de déféré du créancier, la date d'interruption de la prescription est celle du réquisitoire introductif du 2 mai 2022. Les irrégularités postérieures au 2 mai 2017 ne sont donc pas couvertes par la prescription.

20. En ce qui concerne les faits nouveaux apportés par le déféré complémentaire de Mme X du 29 septembre 2022, la date d'interruption de la prescription est celle de son enregistrement au ministère public le 4 octobre 2022. Les irrégularités postérieures au 4 octobre 2017, dès lors qu'elles constituent une infraction au sens de l'article L. 131-14 du CJF, ne sont donc pas couvertes par la prescription.

21. S'agissant du déféré incident susvisé de la chambre régionale des comptes Corse, la date d'interruption de la prescription est celle de son enregistrement au ministère public, le 20 juin 2022. Les irrégularités postérieures au 20 juin 2017, dès lors qu'elles constituent une infraction au sens de l'article L. 131-14 du CJF, ne sont pas couvertes par la prescription.

22. Toutefois, tant que dure l'inexécution d'une décision de justice condamnant au paiement d'une somme d'argent, l'absence de mandatement de ladite somme mise à la charge de la personne publique par la décision juridictionnelle est susceptible de constituer une infraction continue. La date à prendre en compte pour l'examen de la prescription prévue par les articles, anciennement L. 314-2, désormais L. 142-1-3 du CJF est donc, non le fait générateur de l'irrégularité, mais le moment où celle-ci prend fin.

23. Il résulte de ce qui précède qu'à la différence de ce qu'observent M. Y et son avocat Me PUGEAULT, dénommés ci-après « la défense », les sommes mises à la charge de la commune d'Ajaccio par le jugement du 3 novembre 2016, mandatées au cours de la période non prescrite, soit après le 17 décembre 2016, le 2 février 2017 pour les frais irrépétibles et la part de l'astreinte liquidée revenant à Mme X, et après le 2 mai 2017, le 13 mars 2019 pour celle revenant à l'État, sont en cause dans la présente procédure.

## Sur les faits pris en considération pour l'appréciation des circonstances

24. Les observations de la défense sont ambiguës sur ce point. D'une part, elle considère que les condamnations à astreintes prononcées dans la période prescrite ne devraient pas être prises en compte pour conclure, comme le fait le ministère public, à une particulière gravité des faits. D'autre part, toute l'argumentation de la défense porte sur l'exposé de circonstances en très grande partie liées à des faits intervenus en période prescrite et conclut que *« les infractions reprochées à Monsieur Y, en sa seule qualité d'ordonnateur de la collectivité, doivent cependant être jugées en prenant en compte l'intégralité du contexte singulier de cette affaire »*.

25. Le caractère continu des faits, agissements entraînant la condamnation à une astreinte ou mandatement tardif de condamnations pécuniaires, implique néanmoins de les considérer jusqu'au moment où ils prennent fin pour l'appréciation des circonstances.

26. Il résulte de ce qui précède que, si les règles de prescription sont d'interprétation stricte en ce qui concerne les décisions de justice en cause au titre de l'article L. 131-14 du CJF, l'appréciation des circonstances peut inclure des faits survenus en période prescrite mais qui ont produit un effet continu au cours de la période non prescrite.

## Sur le droit applicable à l'ensemble des faits

27. Aux termes de l'article L. 911-4 du CJA, *« En cas d'inexécution d'un jugement ou d'un arrêt, la partie intéressée peut demander à la juridiction, une fois la décision rendue, d'en assurer l'exécution. / Si le jugement ou l'arrêt dont l'exécution est demandée n'a pas défini les mesures d'exécution, la juridiction saisie procède à cette définition. Elle peut fixer un délai d'exécution et prononcer une astreinte »*. Selon l'article L. 911-6 du même code, *« L'astreinte est provisoire ou définitive. Elle doit être considérée comme provisoire à moins que la juridiction n'ait précisé son caractère définitif. Elle est indépendante des dommages et intérêts »*. Aux termes de l'article L. 911-7 du même code, *« En cas d'inexécution totale ou partielle ou d'exécution tardive, la juridiction procède à la liquidation de l'astreinte qu'elle avait prononcée. / Sauf s'il est établi que l'inexécution de la décision provient d'un cas fortuit ou de force majeure, la juridiction ne peut modifier le taux de l'astreinte définitive lors de sa liquidation. / Elle peut modérer ou supprimer l'astreinte provisoire, même en cas d'inexécution constatée »*. Selon l'article L. 911-8 du même code, *« La juridiction peut décider qu'une part de l'astreinte ne sera pas versée au requérant. / Cette part est affectée au budget de l'État »*.

28. Selon l'article L. 761-1 du CJA, *« Dans toutes les instances, le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante, à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens »*, dénommés frais irrépétibles.

29. Aux termes de l'article 1231-7 du code civil, *« En toute matière, la condamnation à une indemnité emporte intérêts au taux légal même en l'absence de demande ou de disposition spéciale du jugement. Sauf disposition contraire de la loi, ces intérêts courent à compter du prononcé du jugement à moins que le juge n'en décide autrement »* ; aux termes de l'article L. 313-3 du code monétaire et financier : *« En cas de condamnation pécuniaire par décision de justice, le taux de l'intérêt légal est majoré de cinq points à l'expiration d'un délai de deux mois à compter du jour où la décision de justice est devenue exécutoire, fût-ce par provision »*. Il résulte de ces dispositions que tout jugement prononçant une condamnation à une indemnité fait courir les intérêts du jour de son prononcé, au taux légal, puis au taux majoré s'il n'est pas exécuté dans les deux mois suivant sa notification, jusqu'à l'exécution du jugement, c'est-à-dire, en application du II de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 16 juillet 1980 susvisée, jusqu'à la date à laquelle l'indemnité est mandatée ou ordonnancée, sous réserve d'un délai anormalement long entre le mandatement et le paiement effectif.

30. Par un jugement du 30 mars 2006 joignant les instances n° 0401130 et n° 0500149, le tribunal administratif de Bastia a annulé, d'une part, l'arrêté du 11 octobre 2004 par lequel le maire d'Ajaccio a mis fin au détachement de Mme X à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2004, d'autre part, la décision du 18 octobre 2004 du ministre de la jeunesse, des sports et de la vie associative mettant fin à son détachement auprès de la commune d'Ajaccio. Des frais irrépétibles d'un montant de 1 000 € ont été mis à la charge de la commune.

31. Ce jugement n'ayant pas fait droit aux conclusions indemnitaires du recours, au motif de l'absence de demande préalable à la commune d'Ajaccio, Mme X, après sa réintégration, a intenté un nouveau recours en ce sens. Le tribunal administratif de Bastia dans un jugement n° 0900244 du 7 janvier 2010 n'a indemnisé qu'un préjudice moral à hauteur de 1 000 €. Sur appel de Mme X, la cour administrative d'appel de Marseille (CAA), dans un arrêt du 9 novembre 2012, a reconnu un préjudice global de 22 286 € en trois composantes (perte indiciaire de 286 €, perte indemnitaire de 19 000 € et préjudice moral de 3 000 €). Sur pourvoi en cassation de la commune d'Ajaccio, le Conseil d'État a confirmé cet arrêt par une décision du 6 décembre 2013. Ces trois décisions ont en outre mis à la charge de la commune des frais irrépétibles pour des montants respectifs de 1 500 €, 2 000 € et 3 000 €.

**Sur les agissements ayant entraîné la condamnation de la commune d'Ajaccio à une astreinte en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice (1° de l'article L. 131-14 du CJF)**

*Sur les faits antérieurs au 2 mai 2017*

32. Par un jugement n° 0601154 du 15 décembre 2006, le tribunal administratif de Bastia a ordonné la réintégration de Mme X et la reconstitution de sa carrière par la commune d'Ajaccio, y compris au regard de ses droits sociaux, sous astreinte de 50 € par jour de retard à l'expiration du délai de 2 mois suivant la notification du jugement, intervenue le 26 décembre 2006.

33. La reconstitution des droits sociaux n'a été considérée comme complètement exécutée, par le jugement n° 2101405 du tribunal administratif de Bastia du 10 janvier 2023, que le 6 novembre 2021. Tous les jugements de liquidation d'astreinte intervenus entretemps, qui se rapportent au premier jugement du 15 décembre 2006, en constatent la non-exécution, liquident l'astreinte pour la période écoulée depuis le jugement de liquidation d'astreinte précédent et augmentent progressivement le montant de l'astreinte. L'inexécution de ce jugement présente ainsi un caractère continu jusqu'au 6 novembre 2021.

34. Par un jugement n° 0700364 du 13 mai 2008, le tribunal administratif de Bastia, après avoir constaté que la réintégration de Mme X avait été exécutée tardivement, a procédé à la liquidation de l'astreinte, pour la période du 27 février au 25 mars 2007 inclus, pour un montant de 1 300 € réparti entre l'État, pour 1 200 €, et Mme X, pour 100 €, assortis de 500 € de frais irrépétibles.

35. Le 3 novembre 2016, le tribunal administratif de Bastia, après avoir constaté que la commune d'Ajaccio n'avait toujours pas procédé à la reconstitution des droits sociaux de Mme X en exécution du jugement du 15 décembre 2006 a, par un jugement n° 1400861, de nouveau liquidé l'astreinte, pour la période du 26 mars 2007 au 3 novembre 2016 inclus, pour un montant de 10 000 € réparti entre l'État, pour 8 000 €, et Mme X, pour 2 000 €, assortis de 1 500 € de frais irrépétibles.



*Sur les faits postérieurs au 2 mai 2017*

36. Par un jugement n° 1700824 du 18 janvier 2018, le tribunal administratif de Bastia a liquidé l'astreinte pour la période du 4 novembre 2016 au 18 janvier 2018 inclus, pour un montant de 10 000 € réparti entre l'État, pour 5 000 €, et Mme X, pour 5 000 €, assortis de 1 500 € de frais irrépétibles. Il a par ailleurs augmenté le taux de l'astreinte à 100 € par jour de retard passé le délai de 2 mois à compter de la notification du jugement.

37. Par un jugement n° 1800979 du 31 décembre 2018, le tribunal administratif de Bastia a liquidé l'astreinte pour la période du 19 janvier au 31 décembre 2018 inclus, pour un montant de 5 000 € à verser à Mme X.

38. Par ce même jugement, le tribunal a en outre enjoint à la commune d'Ajaccio de régler à Mme X les intérêts produits, d'une part, sur la somme de 3 500 € mise à sa charge par le jugement du 3 novembre 2016, au taux légal à compter du 7 novembre 2016 jusqu'au 7 janvier 2017, et au taux majoré de 5 points à compter du 8 janvier 2017 jusqu'au 21 février 2017, d'autre part, sur la somme de 6 500 € mise à sa charge par le jugement du 18 janvier 2018, au taux légal à compter du 22 janvier 2018 jusqu'au 22 mars 2018, et au taux majoré de 5 points à compter du 23 mars 2018 jusqu'au 25 avril 2018, ce, dans un délai de 2 mois à compter de la notification du jugement, sous astreinte de 50 € par jour de retard pour chacune des 2 sommes.

39. Par un jugement n° 1900861 du 23 juin 2020, le tribunal administratif de Bastia a liquidé l'astreinte pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2019 au 23 juin 2020 inclus, pour un montant de 53 900 € réparti entre l'État, pour 26 950 €, et Mme X, pour 26 950 €, assortis de 1 500 € de frais irrépétibles. Il a par ailleurs augmenté le taux de l'astreinte à 200 € par jour de retard passé le délai de 2 mois à compter de la notification du jugement.

40. Par un jugement n° 1900861 du 23 février 2021, le tribunal administratif de Bastia a liquidé l'astreinte pour la période du 24 juin 2020 au 16 février 2021 inclus, pour un montant de 41 100 € réparti entre l'État, pour 20 550 €, et Mme X, pour 20 550 €, assortis de 1 500 € de frais irrépétibles. Il a par ailleurs augmenté le taux de l'astreinte à 400 € par jour de retard passé le délai de 2 mois à compter de la notification du jugement.

41. Par un jugement n° 2100833 du 30 septembre 2021, le tribunal administratif de Bastia a liquidé l'astreinte pour la période du 17 février au 30 septembre 2021 inclus, pour un montant de 76 600 € réparti entre l'État, pour 38 300 €, et Mme X, pour 38 300 €, assortis de 1 500 € de frais irrépétibles. Il a par ailleurs augmenté le taux de l'astreinte à 800 € par jour de retard passé le délai de 2 mois à compter de la notification du jugement.

42. Enfin, par un jugement n° 2101405 du 10 janvier 2023, le tribunal administratif de Bastia a considéré que la commune d'Ajaccio avait exécuté le 6 novembre 2021 le jugement n° 0601154 du 15 décembre 2006, en tant qu'il lui faisait obligation de reconstituer la carrière de Mme X, y compris ses droits sociaux. Il a en conséquence liquidé l'astreinte pour la période du 1<sup>er</sup> octobre au 5 novembre 2021 inclus, pour un montant de 28 800 € réparti entre l'État, pour 14 400 €, et Mme X, pour 14 400 €, assortis de 1 500 € de frais irrépétibles. Si ce jugement est postérieur à la fin des fonctions de M. Y comme maire d'Ajaccio, il sanctionne néanmoins des agissements continus, intervenus sous sa gestion et ayant entraîné l'exécution tardive de la décision de justice.

### *Sur le droit applicable*

43. Selon l'article L. 131-14 du CJF (anciennement articles L. 313-7 et L. 313-12), « *Tout justiciable au sens des articles L. 131-1 et L. 131-4 est passible des sanctions prévues à la section 3 : / 1° Lorsque ses agissements entraînent la condamnation d'une personne morale de droit public ou d'un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public à une astreinte en raison de l'inexécution totale ou partielle ou de l'exécution tardive d'une décision de justice (...)* ». Ces dispositions n'exigent pas que les astreintes soient liquidées, la simple condamnation à une astreinte suffit à caractériser l'infraction.

44. La circonstance que l'article R. 921-7 du CJA prévoit une transmission au ministère public près la Cour des comptes, anciennement près la CDBF jusqu'au 31 décembre 2022, d'une copie du jugement ou de l'arrêt prononçant l'astreinte et de la décision qui la liquide, « *lorsqu'il est procédé à la liquidation de l'astreinte* » ou la formulation plus conditionnelle applicable aux décisions du Conseil d'État, selon l'article R. 931-8 du même code disposant que la transmission a lieu « *si l'astreinte est liquidée* », ne remet pas en cause la définition légale plus large de l'infraction. Ces modalités de transmission ont pour but de laisser l'office du juge de l'exécution produire ses effets, mais ne conditionnent pas l'intervention du ministère public près la Cour des comptes ni n'excluent les astreintes non liquidées du périmètre de l'infraction.

45. Seule l'hypothèse du prononcé d'une injonction sous astreinte concomitante au prononcé de la décision juridictionnelle ne serait pas constitutive d'une infraction au sens du 1° de l'article L. 131-14 du CJF. En effet, à ce stade, aucune inexécution n'est, par définition, intervenue. Ce n'est pas le cas en l'espèce car la première astreinte prononcée le 15 décembre 2006, sanctionnait l'inexécution du jugement du 30 mars 2006 ; les deux astreintes prononcées le 31 décembre 2018 sanctionnaient l'inexécution du paiement des intérêts légaux qu'emportaient deux précédentes décisions du 3 novembre 2016 et du 18 janvier 2018.

### *Sur la qualification juridique*

46. En raison de l'inexécution partielle de décisions de justice antérieures, entre le 2 mai 2017 et la fin des fonctions de M. Y, la commune d'Ajaccio a été :

- soumise à 5 décisions de liquidation de l'astreinte prononcée par le jugement n° 0601154 du 15 décembre 2006, pour un montant total de 186 600 € (jugements des 18 janvier et 31 décembre 2018, 23 juin 2020, 23 février et 30 septembre 2021) ;
- soumise à 4 augmentations du taux de ladite astreinte, porté successivement de 50 à 100, 200, 400 puis 800 € par jour de retard (jugements des 18 janvier 2018, 23 juin 2020, 23 février et 30 septembre 2021) ;
- condamnée à 2 astreintes de 50 euros par jour assortissant l'injonction de régler les intérêts légaux dus au titre des astreintes liquidées par les jugements n° 1400861 du 3 novembre 2016 et n° 1700824 du 18 janvier 2018 (jugement du 31 décembre 2018).

47. La commune d'Ajaccio a ainsi été soumise à 11 décisions de condamnation à une astreinte passibles du 1° de l'article L. 131-14, comme de l'ancien L. 313-7, du CJF, prononcées par 5 jugements du tribunal administratif de Bastia.

### *Sur l'imputation des responsabilités*

48. Les infractions constatées ne résultent pas d'un comportement fautif directement imputable à un ou des agents identifiés de la commune, mais la Cour ne limite pas la sanction aux agents ayant pris une part directe dans les irrégularités et recherche également la responsabilité de tout justiciable du fait des obligations attachées à ses fonctions, même s'il n'est pas démontré que celui-ci a activement participé à la commission des irrégularités.

49. M. Y a été élu maire d'Ajaccio le 5 avril 2014. Il est demeuré en fonctions jusqu'au 22 octobre 2014, date d'annulation des élections municipales, puis a été réélu le 8 février 2015. Il a occupé les fonctions de maire jusqu'au 9 juillet 2022. En sa qualité de représentant légal et d'ordonnateur de la commune, les infractions prévues à l'article L. 131-14 (1°), ancien L. 313-7, du CJF qui se sont produites sous sa mandature peuvent lui être imputées en application du 1° de l'article L. 131-4 du CJF en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, article qui reprend les dispositions définies antérieurement à cette date à l'article L. 312-2 du CJF.

#### *Sur les circonstances aggravantes de responsabilité*

50. La défense réfute toute intention de porter atteinte à l'autorité de la chose jugée. Néanmoins la passivité de la commune a eu pour effet de reporter jusqu'au 6 novembre 2021 l'exécution considérée comme complète des jugements des 30 mars et 15 décembre 2006, malgré plusieurs condamnations à astreintes et liquidation d'astreintes. Sur plus de 15 années d'inexécution continue dudit jugement, 8 années relèvent de la gestion de M. Y.

51. M. Y soutient avoir pris connaissance du dossier à l'occasion de sa mise en cause devant la Cour des comptes. Toutefois, par courrier du 15 mars 2017, le procureur général près la Cour des comptes, ministère public près la CDBF, l'avait alerté sur l'inexécution du jugement du 3 novembre 2016. L'absence de suite donnée à cette alerte solennelle constitue une circonstance aggravante.

52. La défense invoque à sa décharge le montant peu usuel atteint par les astreintes, selon les termes-mêmes du rapport d'instruction, et le peu de prise en compte, par le juge administratif, des difficultés rencontrées et des démarches entreprises par la commune. Au contraire, il apparaît que le tribunal administratif de Bastia a pris en compte certaines difficultés passées en modulant à la baisse les astreintes liquidées à deux reprises, 175 500 € ramenés à 10 000 € en 2016, 31 600 € ramenés à 5 000 € au bénéfice de la seule Mme X en 2018. Mais à partir de 2018, puis surtout 2020, le juge administratif a sanctionné la persistance de la commune à ne pas exécuter le jugement en augmentant, à chaque liquidation de l'astreinte, pour la période d'inexécution passée, le taux journalier de l'astreinte pour la période à venir. Dans un arrêt n° 57-10.110 du 20 octobre 1959, la Cour de cassation a défini l'astreinte comme une « *mesure de contrainte entièrement distincte des dommages-intérêts, et qui n'est en définitive qu'un moyen de vaincre la résistance opposée à l'exécution d'une condamnation, n'a pas pour objet de compenser le dommage né du retard, et est normalement liquidée en fonction de la gravité de la faute du débiteur récalcitrant et de ses facultés* ». Ainsi l'augmentation progressive de l'astreinte journalière sur la période 2018 à 2021, portée de 50 à 100, 200, 400 puis 800 € par jour de retard, montant particulièrement élevé, est par nature un signal d'alerte qui aurait dû conduire à un comportement plus diligent et constitue donc une circonstance aggravante.

53. En outre le juge de l'exécution a été amené à prononcer deux condamnations à astreintes pour obtenir le paiement des intérêts légaux dus au titre de deux précédentes liquidations d'astreintes.

#### *Sur les circonstances atténuantes de responsabilité*

54. En premier lieu, la défense fait état de la difficulté d'appréhender la manière concrète d'exécuter les décisions de justice en cause, du fait de leur enchaînement et de leur contenu.

55. Ainsi la demande d'exécution du jugement du 15 décembre 2006 est-elle intervenue le 4 avril 2007, « *moins de quatre mois* » après, et alors que la réintégration avait eu lieu le 2 avril 2007. Toutefois, le fait qu'après avoir été tardivement réintégrée, un mois après la date butoir fixée par le jugement du 15 décembre 2006, qui lui-même enjoignait à la commune, sous astreinte, d'exécuter le jugement du 30 mars 2006, antérieur de 12 mois, Mme X ait demandé sa reconstitution de carrière, non encore obtenue, et la liquidation de l'astreinte résultant de l'exécution tardive et incomplète de l'injonction, ne saurait être regardé comme de nature à constituer une circonstance atténuante.

56. La défense soutient à raison que le jugement du 13 mai 2008 a liquidé l'astreinte au seul motif du retard à réintégrer Mme X, sans mention du défaut de régularisation des droits sociaux. Toutefois, le silence dudit jugement sur ce sujet ne pouvait conduire à en inférer que la reconstitution de carrière, autre volet de l'injonction du 15 décembre 2006, était considérée comme exécutée.

57. La défense estime qu'au vu de la mention dans la décision du Conseil d'État de 2013 aux termes de laquelle « *le tribunal administratif de Bastia (...) a jugé que la ville d'Ajaccio avait entièrement exécuté les obligations [du jugement]* », la commune pouvait penser de bonne foi que Mme X avait été intégralement indemnisée de ses préjudices et que le jugement du 15 décembre 2006 était exécuté. Or le Conseil d'État s'est prononcé en cassation, sur pourvoi de la commune contre un arrêt au plein contentieux de la CAA de Marseille concernant le préjudice subi par Mme X entre son éviction et sa réintégration. Les considérants de cette décision n'ont donc pas d'effet sur l'application du jugement d'annulation pour excès de pouvoir de l'éviction de Mme X, la commune n'ayant, au demeurant, interjeté appel ni dudit jugement ni des décisions juridictionnelles d'exécution ultérieures.

58. Après le nouveau recours de Mme X en vue de l'exécution de la reconstitution de ses droits à pension, qui a abouti au jugement du 3 novembre 2016, la commune d'Ajaccio, selon la défense, n'avait pas intérêt à finaliser une reconstitution de carrière qui aurait été aussitôt contestée. Toutefois, le recours en exécution ne suspend pas l'obligation d'exécuter.

59. Il résulte de ce qui précède que ni le contenu ni l'enchaînement des décisions juridictionnelles prises entre 2006 et 2013 ne sont de nature à atténuer la responsabilité encourue du fait de l'inexécution de celles intervenues ultérieurement.

60. En second lieu, la défense fait état des difficultés concrètes de mise en œuvre de ces décisions.

61. La défense rappelle que les motifs du jugement du 15 décembre 2006 invitaient la commune d'Ajaccio à se rapprocher du ministère de rattachement de Mme X afin d'effectuer les régularisations nécessaires au regard des droits sociaux. Elle souligne en outre que la notification directe de ce jugement audit ministère aurait dû, ou pu, déclencher la préparation immédiate des éléments nécessaires au calcul. Selon elle, l'exécution effective du jugement dépendait donc des calculs de l'État sur lequel la commune n'avait pas prise, ce qui était incompatible avec l'injonction d'exécuter sous deux mois. Pour la même raison, la défense souligne l'incohérence à avoir fait bénéficier l'État d'une partie des astreintes liquidées.

62. En tant qu'employeur, administration d'accueil qui dispose de tous les éléments utiles, c'est à la commune d'Ajaccio qu'il incombait de reconstituer la carrière et la rémunération qu'aurait eues Mme X comme agent territorial entre son éviction et sa réintégration. La déduction des sommes éventuellement versées par l'administration d'origine dans laquelle elle avait été réintégrée durant la même période, qui permet de déterminer le montant de l'indemnité différentielle à verser au titre de cette reconstitution de carrière, est un sujet distinct, comme le rappellent les motifs du jugement du 15 décembre 2006.

63. Mme X affirme avoir adressé à plusieurs reprises une attestation établie par le ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative à la commune, qui ne le conteste pas. Toutefois la défense soutient qu'il incombait au ministère de lui produire directement les éléments pour en garantir la pertinence, souci de formalisme exceptionnel dans le contexte général de l'affaire et qui n'est pas cohérent avec la tentative alléguée de transaction, ni avec le calcul finalement réalisé sur ces bases par la commune.

64. Si ledit jugement prévoyait dans son dispositif sa notification au ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative, seule la commune d'Ajaccio faisait l'objet de l'injonction de reconstituer la carrière y compris au regard des droits sociaux. En effet, contrairement à la demande de Mme X en ce sens, le tribunal administratif de Bastia a expressément considéré que l'exécution du jugement du 30 mars 2006 n'impliquait à l'égard dudit ministère aucune mesure particulière d'exécution.

65. Il résulte de ce qui précède que l'inexécution de la chose jugée, jusqu'au 6 novembre 2021, s'agissant des cotisations au régime de retraite additionnelle de la fonction publique au titre de la reconstitution de carrière de Mme X, est entièrement imputable à la commune d'Ajaccio.

66. Selon la défense, la commune s'est efforcée de rechercher une solution négociée, mais le niveau de conflictualité entre les parties a empêché d'aboutir à un accord. Selon Me LAPOUBLE, avocat de Mme X, en l'absence de toute proposition concrète, la tentative de négociation alléguée relève de l'affichage plus que d'un véritable projet de transaction. En tout état de cause, les dispositions réglant la reconstitution de carrière, y compris au regard des droits sociaux, sont d'ordre public et, par ailleurs, il n'y a pas lieu de transiger sur la chose jugée. Le rejet d'un éventuel projet de transaction par Mme X n'est dès lors en aucun cas de nature à atténuer la responsabilité de l'inexécution de la chose jugée par l'autre partie.

67. Enfin, la défense souligne qu'après l'annulation des élections municipales, la commune a été administrée entre le 22 octobre 2014 et le 8 février 2015 par une délégation spéciale, dont le président, qui se trouvait être un « *magistrat financier* », n'a pas réglé la difficulté d'exécution de la décision du juge administratif de décembre 2006. Dans la mesure où l'article L. 2121-38 du code général des collectivités territoriales limite expressément ses pouvoirs aux actes de pure administration conservatoire et urgente et alors qu'aucune nouvelle décision d'exécution n'est intervenue durant son mandat, l'inaction de la délégation spéciale n'est donc en rien révélatrice de la nature particulière du dossier.

68. Toutefois, cette affaire s'est nouée sous la gestion du précédent maire, dès 2004 avec l'interruption jugée non motivée du détachement de Mme X, puis en 2007 avec sa réintégration sous injonction du tribunal administratif de Bastia, dans des conditions matérielles et administratives difficiles. Mme X en a témoigné et le juge administratif, jusqu'au Conseil d'État sur pourvoi en cassation de la commune, a reconnu son préjudice, financier et moral. La défense constate des dysfonctionnements, mais soutient qu'il n'y a pas de volonté de nuire. En tout état de cause, l'excès de pouvoir et la responsabilité administrative sanctionnés par le juge dans la période 2006-2013 ne peuvent être reprochés à M. Y qui alors n'était pas en fonctions. Il a cependant reconnu, lors de l'audience, le caractère prolongé et extravagant de la situation et présenté ses excuses à Mme X au nom de la commune et pour sa propre négligence à exécuter une partie du jugement du 15 décembre 2006.

**Sur le défaut de mandatement dans les deux mois de sommes auxquelles la commune a été condamnée par décision juridictionnelle (2° de l'article L. 131-14 du CJF)***Sur les faits*

69. Tous les jugements mentionnés aux points 34 à 42 ont condamné la commune d'Ajaccio à payer à Mme X ou à l'État des sommes d'argent. En application de l'article 1231-7 du code civil susvisé, ces condamnations emportaient intérêts au taux légal, même en l'absence de demande ou de disposition spéciale du jugement.

70. Les condamnations pécuniaires au principal prononcées par le jugement du 13 mai 2008 mentionné au point 34 ci-dessus ont été mandatées le 22 mai 2008 pour Mme X et le 18 novembre 2008 pour l'État. De même, les sommes allouées à Mme X par le tribunal administratif de Bastia, la CAA de Marseille et le Conseil d'État, au titre du contentieux indemnitaire décrit au point 31 ci-dessus, ont été mandatées antérieurement au début de la période non prescrite.

71. Toutefois, les intérêts légaux qu'emportaient ces décisions juridictionnelles n'ont pas été payés et ne peuvent être considérés comme éteints par la prescription quadriennale, laquelle, selon l'article 7 de la loi du 31 décembre 1968 susvisée, « *En aucun cas, (...) ne peut être invoquée par l'Administration pour s'opposer à l'exécution d'une décision passée en force de chose jugée* ». Ainsi l'action en exécution d'une décision juridictionnelle prononçant une condamnation ne se prescrit-elle pas et peut être introduite devant la juridiction à tout moment.

72. Les condamnations pécuniaires, liquidation d'astreinte et frais irrépétibles, prononcées par le jugement du 3 novembre 2016 mentionné au point 35 ci-dessus, notifié le 7 novembre suivant, ont été mandatées à Mme X le 2 février 2017, soit dans un délai de 87 jours, pour le principal. Le montant dû à l'État a été mandaté le 13 mars 2019, soit dans un délai de 856 jours, pour le principal. Dès lors, si le jugement susmentionné a été notifié avant le terme de la période prescrite le 17 décembre 2016, le retard de mandatement des condamnations pécuniaires présente un caractère continu prenant fin avec le mandatement effectif, lequel est intervenu au cours de la période non prescrite. En outre les intérêts légaux dus à Mme X n'ont été mandatés que le 18 mai 2019, soit dans un délai de 921 jours, sur injonction du tribunal administratif de Bastia par jugement du 31 décembre 2018 décrit au point 37 ci-dessus. Les intérêts légaux dus à l'État ne sont pas réglés à ce jour.

73. Les condamnations pécuniaires, liquidation d'astreinte et frais irrépétibles, prononcées par le jugement du 18 janvier 2018 notifié le 22 janvier suivant mentionné au point 36 ci-dessus ont été mandatées à Mme X le 25 avril 2018, soit dans un délai de 93 jours, pour le principal. Le montant dû à l'État a été mandaté le 10 décembre 2018, soit dans un délai de 312 jours, pour le principal. Les intérêts légaux dus à Mme X ont été mandatés le 18 mai 2019, soit dans un délai de 470 jours, sur injonction du tribunal administratif de Bastia par jugement du 31 décembre 2018 décrit au point 37 ci-dessus. Les intérêts légaux dus à l'État ne sont pas réglés à ce jour.

74. La liquidation d'astreinte prononcée au bénéfice de Mme X par le jugement du 31 décembre 2018 notifié le 8 janvier 2019 mentionnée au point 37 ci-dessus a été mandatée le 18 mai 2019, soit dans un délai de 130 jours. Les intérêts légaux afférents ne sont pas réglés à ce jour.

75. Au principal, les condamnations pécuniaires prononcées par les jugements des 23 juin 2020 et 23 février 2021 mentionnés aux points 39 et 40 ci-dessus ont été mandatées dans les délais légaux, respectivement 7 jours et 36 jours après leur notification. En revanche, nonobstant la modestie de leur montant en raison de la rapidité du paiement, les intérêts légaux ne sont pas réglés à ce jour.

76. La liquidation d'astreinte prononcée au bénéfice de l'État par le jugement du 30 septembre 2021 notifié le 5 octobre 2021, mentionné au point 41 ci-dessus, a été mandatée après un délai de 136 jours. Les intérêts légaux afférents ne sont pas réglés à ce jour. Les sommes dues à Mme X, liquidation d'astreinte et frais irrépétibles à hauteur de 39 800 €, sans les intérêts légaux, ont été mandatées à 51 jours, le 25 novembre 2021, selon l'état des paiements certifié par le comptable produit par la commune d'Ajaccio. Par ailleurs, le préfet de la Corse-du-Sud a pris un arrêté de mandatement d'office le 16 décembre 2021 pour un montant total de 40 044,95 €, incluant les intérêts légaux. Le paiement de 39 800 € effectué par la commune le 20 décembre 2021 n'exécute donc pas le paiement des intérêts légaux mandatés d'office.

77. Le mandatement des condamnations pécuniaires prononcées par le jugement du 10 janvier 2023 mentionné au point 42 ci-dessus, postérieur à la fin des fonctions de maire de M. Y, ne relève pas de la responsabilité de ce dernier.

#### *Sur le droit applicable*

78. Aux termes de l'article L. 131-14 du CJF (anciens articles L. 313-7 et L. 313-12) tout justiciable au sens des articles L. 131-1 et L. 131-4 du même code est passible des sanctions prévues à la section 3 de ce code « (...) 2° *En cas de manquement aux dispositions des I et II de l'article 1er de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 relative aux astreintes prononcées en matière administrative et à l'exécution des jugements par les personnes* ». Ces dispositions prévoient que lorsqu'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée a condamné une collectivité locale au paiement d'une somme d'argent dont le montant est fixé par la décision elle-même, cette somme doit être mandatée ou ordonnancée dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice. À défaut de mandatement ou d'ordonnancement dans ce délai, le représentant de l'État dans le département ou l'autorité de tutelle procède au mandatement d'office.

79. Il résulte des dispositions des articles 1231-7 du code civil et L. 313-3 du code monétaire et financier cités au point 29 ci-dessus que tout jugement prononçant une condamnation à une indemnité fait courir les intérêts à compter du jour de son prononcé, au taux légal, puis au taux majoré s'il n'est pas exécuté dans les deux mois suivant sa notification, jusqu'à l'exécution du jugement, c'est-à-dire, en application du II de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 16 juillet 1980 susvisée, jusqu'à la date à laquelle l'indemnité est mandatée ou ordonnancée.

#### *Sur la qualification juridique*

80. Cinq condamnations pécuniaires au principal ont été mandatées dans le délai légal, celles prononcées par les jugements des 23 juin 2020 et 23 février 2021 et celle prononcée au bénéfice de Mme X par le jugement du 30 septembre 2021, mandatée par la commune avant le mandatement d'office par arrêté préfectoral du 16 décembre 2021. Toutefois, les intérêts légaux ne sont pas réglés à ce jour, y compris ceux mandatés d'office par ledit arrêté.

81. Six condamnations pécuniaires au principal ont été mandatées, pour l'État, dans un délai de 856, 312 et 136 jours et, pour Mme X, de 87, 93 et 130 jours. Au surplus, pour 4 d'entre elles, les intérêts légaux n'ont pas été réglés.

82. Deux injonctions de régler les intérêts légaux prononcées par jugement du 31 décembre 2018 ont été exécutées par un mandat du 18 mai 2019, soit après un délai de 130 jours à compter du prononcé des injonctions. À partir de la date des condamnations pécuniaires au principal auxquelles ces intérêts légaux se rapportent, leurs délais de mandatement s'établissent à 312 et 470 jours.

83. Par définition, le montant des intérêts légaux ne peut être fixé par la décision de justice elle-même, mais l'application des dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 16 juillet 1980 susvisée inclut des cas où tous les éléments et paramètres de calcul sont connus sans que le montant soit explicitement énoncé. Ce pourrait être le cas des intérêts légaux, dont les taux et mode de calcul sont très précisément définis. En l'espèce, toutefois, la nature répressive du régime de responsabilité des gestionnaires publics implique une interprétation stricte, ne retenant que les décisions fixant explicitement le montant auquel la commune est condamnée.

84. Il résulte de ce qui précède que la commune d'Ajaccio, par 6 jugements distincts entre le 3 novembre 2016 et le 30 septembre 2021, a été condamnée au paiement de 11 sommes d'argent, à Mme X et à l'État, et enjoins de payer les intérêts légaux se rapportant à 2 d'entre elles. 6 de ces condamnations pécuniaires dont le montant est explicitement fixé par le jugement lui-même n'ont pas été mandatées dans le délai de 2 mois à compter de la notification de la décision de justice, retards passibles du 2° de l'article L. 131-14, comme dans l'ancien article L. 313-12, du CJF.

#### *Sur l'imputation des responsabilités*

85. Les infractions constatées ne résultent pas d'un comportement fautif imputable à un ou des agents identifiables de la commune, mais la Cour ne limite pas la sanction aux agents ayant pris une part directe dans les irrégularités et recherche également la responsabilité de tout justiciable du fait des obligations attachées à ses fonctions, même s'il n'est pas démontré que celui-ci a activement participé à la commission des irrégularités.

86. M. Y a été élu maire d'Ajaccio le 5 avril 2014. Il est demeuré en fonctions jusqu'au 22 octobre 2014, date d'annulation des élections municipales, puis a été réélu le 8 février 2015. Il a occupé les fonctions de maire jusqu'au 9 juillet 2022. En sa qualité de représentant légal et d'ordonnateur de la commune, les infractions prévues à l'article L. 131-14 (2°), ancien L. 313-12 du CJF, qui se sont produites sous sa mandature, peuvent lui être imputées en application du 1° de l'article L. 131-4 du CJF en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, article qui reprend les dispositions définies antérieurement à cette date à l'article L. 312-2 du même code.

#### *Sur les circonstances aggravantes de responsabilité*

87. Les intérêts légaux dus à l'État n'ont jamais été mandatés. Pour Mme X, seuls ceux dus au titre des jugements de liquidation d'astreinte du 3 novembre 2016 et du 18 janvier 2018 ont été payés. Encore ne l'ont-ils pas été d'initiative par la commune d'Ajaccio. Une injonction du tribunal administratif de Bastia, assortie d'astreintes, par jugement du 31 décembre 2018, a été nécessaire pour en obtenir le paiement. L'omission systématique de liquidation des intérêts légaux avec les 11 sommes dues au principal et l'absence de paiement des intérêts légaux à 2 exceptions près obtenues sur injonction juridictionnelle, constituent une circonstance aggravante.

88. Parmi ceux non réglés, 244,95 € d'intérêts légaux dus au titre du jugement de liquidation d'astreinte du 30 septembre 2021 ont pourtant été calculés et inclus dans le mandatement d'office de 40 044,95 € du 16 décembre 2021. Or, « *les agissements [qui] ont pour effet de faire échec à une procédure de mandatement d'office* » sont sanctionnés par l'article L. 131-11 du CJF. Le montant de la somme non réglée rapporté au montant total ne justifiait certes pas l'ouverture de poursuites spécifiques, mais l'inexécution partielle du mandatement d'office aggrave le défaut de mandatement de la condamnation pécuniaire dans les délais.



### *Sur les circonstances atténuantes de responsabilité*

89. Un arrêté de mandatement d'office du 23 mai 2019 a été privé d'effet par le mandatement des sommes visées le 18 mai 2019 par la commune. Celui du 16 décembre 2021 portait pour l'essentiel sur des sommes mandatées par la commune le 25 novembre, payées le 20 décembre 2021, et sur des intérêts légaux restés non exécutés. Dès lors l'affirmation, par la défense, que la commune n'aurait jamais fait l'objet du moindre mandatement d'office de la part du préfet doit être nuancée et ne peut être retenue comme circonstance atténuante.

90. La défense et le témoignage de M. Z font état de problèmes d'organisation des services de la commune d'Ajaccio, accentués par le contexte COVID en 2020 et 2021, années concentrant cependant 80 % des sommes payées. Toutefois c'est aussi la période durant laquelle les condamnations pécuniaires ont été mandatées dans les délais, ce qui dément un impact particulier de la situation de crise sanitaire sur le traitement du dossier.

91. La défense invoque les délais d'obtention des coordonnées bancaires pour justifier le mandatement tardif. Dans 2 cas, c'est-à-dire les sommes dues à l'État en exécution des jugements du 3 novembre 2006 et du 18 janvier 2018, la commune, après une première tentative de mandatement, s'est effectivement heurtée à un rejet, ce qui explique les délais globaux particulièrement longs de 856 et 312 jours. Toutefois, ces premières tentatives demeuraient tardives, 108 et 102 jours après la notification des jugements.

92. De même, si les sommes dues à Mme X ont été mandatées 87 et 93 jours après notification des 2 jugements précités, elles l'ont été 13 et 5 jours après la réception des coordonnées bancaires de Mme X, sans que les pièces du dossier permettent de déterminer l'antériorité des démarches de la commune en ce sens. En tout état de cause, les difficultés alléguées pour obtenir le relevé d'identité bancaire de Mme X doivent être relativisées dans la mesure où la commune avait versé antérieurement à cette dernière des salaires, puis des sommes en exécution de condamnations pécuniaires, la dernière le 13 février 2014. Or le compte bancaire utilisé pour le versement des salaires n'a été clôturé que le 24 mai 2018.

93. Il résulte de ce qui précède que, sans méconnaître les difficultés rencontrées, la responsabilité du paiement tardif des sommes visées est imputable à l'organisation des services communaux. En particulier, la méthode consistant à demander au préfet de la Corse-du-Sud les coordonnées bancaires de Mme X et à l'avocat de cette dernière celles de l'État n'était pas de nature à accélérer la procédure. Le manque de réactivité des bénéficiaires ne peut donc constituer une circonstance atténuante.

### **Sur l'amende**

94. La juridiction peut prononcer à l'encontre du justiciable dont elle a retenu la responsabilité dans la commission des infractions prévues aux articles L. 131-9 à L. 131-14 du CJF une amende d'un montant maximal égal à six mois de rémunération annuelle de la personne faisant l'objet de la sanction à la date de l'infraction.

95. Il sera fait une juste appréciation de la gravité des faits, de leur caractère répété, voire continu sur une longue période, de l'importance du préjudice causé à l'organisme et de l'ensemble des circonstances de l'espèce, en infligeant à M. Y une amende de 10 000 € soit un montant en tout état de cause inférieur aux plafonds qui résultent tant de l'article L. 131-16 que de l'article L. 131-17 du CJF.

### **Sur la publication de l'arrêt**

96. Il y a lieu, compte tenu des circonstances de l'espèce, de publier le présent arrêt au *Journal officiel* de la République française, selon les modalités prévues par l'article L. 221-14 du code des relations entre le public et l'administration, et, sous forme anonymisée, sur le site internet

de la Cour des comptes, en application de l'article L. 142-1-11 du CJF. Il y a lieu également de mettre en place un lien entre le site internet de la Cour des comptes et le *Journal officiel* qui restera actif pendant un mois à compter de la publication.

Par ces motifs,

**DÉCIDE :**

Article 1<sup>er</sup>. – M. Y est condamné à une amende de dix mille euros (10 000 €).

Article 2. – Le présent arrêt sera publié au *Journal officiel* de la République française et, sous forme anonymisée, sur le site internet de la Cour. Un lien sera créé entre le site internet de la Cour et le *Journal officiel* qui restera actif pendant un mois à compter de la publication.

Copie en sera adressée au Conseil d'État ainsi qu'au préfet de la Corse-du-Sud.

Fait et jugé par M. Jean-Yves BERTUCCI, président de chambre, président de la formation ; Mme Catherine PAILOT-BONNÉTAT, conseillère maître, M. Guy DUGUÉPÉROUX, conseiller maître, Mme Marie-Odile ALLARD, présidente de section de chambre régionale des comptes, M. Boris KUPERMAN, président de section de chambre régionale des comptes, MM. Philippe ALBRAND, Antoine LANG et Marc SIMON, premiers conseillers de chambre régionale des comptes.

En présence de Mme Vanessa VERNIZEAU, 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

**Vanessa VERNIZEAU**

**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.