

Cour des comptes



CHAMBRE DU CONTENTIEUX

Troisième section

Arrêt n° S-2025-1542

SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE MIXTE LOCMINÉ
INNOVATION GESTION DES ÉNERGIES
RENOUVELABLES (SEM LIGER)

(MORBIHAN)

Audience publique du 30 septembre 2025

Affaire n° 67

Prononcé du 17 octobre 2025

République française,
Au nom du peuple français,

La Cour,

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

Vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), notamment son article 49 ;

Vu le code des juridictions financières (CJF), dans ses versions antérieure et postérieure à l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics ;

Vu le code général des collectivités territoriales (CGCT) ;

Vu l'article 60 de la loi de finances n° 63-156 du 23 février 1963 ;

Vu la communication du 29 novembre 2023, enregistrée le même jour au parquet général, par laquelle le procureur financier de la chambre régionale des comptes Bretagne a transmis le déféré décidé par ladite chambre dans son délibéré du 10 octobre 2023 au ministère public près la Cour des comptes et portant sur des faits susceptibles de constituer des infractions prévues aux articles L. 131-12 et L. 131-15 du CJF susvisé ;

Vu le réquisitoire du 23 janvier 2024, par lequel le ministère public près la Cour des comptes a saisi la juridiction de cette affaire ;

Vu la décision du 9 février 2024 par laquelle le président de la chambre du contentieux a désigné M. Alain STEPHAN, premier conseiller de chambre régionale des comptes, magistrat chargé de l'instruction de l'affaire ;

Vu les ordonnances de mise en cause de MM. X et Y, notifiées aux intéressés, avec le réquisitoire susvisé, le 6 mars 2024, et notifiées au ministère public le même jour ;

Vu l'ordonnance de règlement notifiée à MM. X et Y le 3 avril 2024 et aussi notifiée au ministère public le même jour ;

Vu la communication le 3 avril 2024 du dossier de la procédure au ministère public près la Cour des comptes ;

Vu la décision de la procureure générale près la Cour des comptes renvoyant MM. X et Y devant la Cour des comptes, notifiée aux intéressés le 3 juillet 2025 ;

Vu la convocation de MM. X et Y à l'audience publique du 30 septembre 2025, notifiée aux intéressés le 17 juillet 2025 ;

Vu le mémoire en défense produit par Maître Florian MOKHTAR, dans l'intérêt de MM. X et Y, le 2 septembre 2025, communiqué au ministère public le 3 septembre 2025, ensemble les pièces à l'appui ;

Vu le mémoire en réplique produit par le ministère public le 26 septembre 2025 et communiqué aux autres parties le même jour ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Entendu lors de l'audience publique du 30 septembre 2025, M. Yann SIMON, procureur financier, en la présentation de la décision de renvoi et Mme Véronique HAMAYON, procureure générale, en la présentation des réquisitions ;

Entendu MM. X et Y, assistés de M^e MOKHTAR, la défense ayant eu la parole en dernier ;

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

1. M. X, directeur général de l'exploitation de la SEM LIGER, a été renvoyé devant la chambre du contentieux pour avoir manié les fonds correspondant aux recettes de la SEM LIGER, susceptibles d'être qualifiés de fonds publics, sans avoir la qualité de comptable public.

2. M. Y, président directeur général de la SEM LIGER, a été renvoyé devant la chambre du contentieux pour avoir manié les fonds correspondant aux recettes de la SEM LIGER, susceptibles d'être qualifiés de fonds publics, sans avoir la qualité de comptable public. Il a également été renvoyé devant ladite chambre, en sa qualité de maire de la commune de Locminé, pour avoir accordé à la SEM qu'il dirigeait, un avantage injustifié en méconnaissance de ses obligations.

Sur la compétence de la Cour des comptes

3. Aux termes de l'article L.131-1 du CJF, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2023, « *Est justiciable de la Cour des comptes au titre des infractions mentionnées à la section 2 [du chapitre I^{er} du titre III du même code] : [...] 3° Tout représentant, administrateur ou agent des autres organismes qui sont soumis soit au contrôle de la Cour des comptes, soit au contrôle d'une chambre régionale des comptes ou d'une chambre territoriale des comptes. / Sont également justiciables tous ceux qui exercent, en fait, les fonctions des personnes désignées aux 1° à 3°.* »

4. L'article L.131-2 du même code prévoit que « *sous réserve des articles L. 131-3 et L. 131-4, ne sont pas justiciables de la Cour des comptes [...] 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 [...]* ». L'article L. 131-3 du CJF dispose que « *Les personnes mentionnées à l'article L. 131-2 sont justiciables de la Cour des comptes au titre de l'infraction définie à l'article L. 131-15* ». L'article L. 131-15 du même code réprimant les agissements constitutifs de gestion de fait, il

en résulte que les élus municipaux sont justiciables de la Cour des comptes, depuis le 1^{er} janvier 2023, en cas de gestion de fait.

5. Pour la période antérieure à cette date, l'article L. 231-3 du CJF prévoyait que la chambre régionale des comptes était compétente pour juger les comptes rendus par les personnes qu'elle avait déclarées comptables de fait. Les élus municipaux n'étaient pas exclus du champ d'application de cet article.

6. La Cour des comptes est également compétente pour juger, en l'espèce, les personnes renvoyées au titre du deuxième alinéa de l'article L. 131-15 du CJF, dès lors que l'infraction prévue et réprimée par l'article L. 131-15 du CJF se trouverait constituée.

7. Il en résulte que M. Y, maire de la commune de Locminé, et M. X, directeur général d'exploitation de la SEM LIGER, sont justiciables de la Cour des comptes, y compris pour des faits antérieurs à l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 23 mars 2022 susvisée, dans les limites de la prescription.

Sur la prescription

8. Aux termes de l'article L. 142-1-3 du CJF dans sa version applicable depuis le 1^{er} janvier 2023, « *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 I^{er} du titre III du présent livre. / Ce délai est porté à dix années révolues à compter du jour où a été commis le fait susceptible de constituer l'infraction prévue à l'article L. 131-15. / L'enregistrement du déferé au ministère public, le réquisitoire introductif ou supplétif, l'ordonnance de mise en cause, l'ordonnance de règlement et la décision de renvoi interrompent la prescription.* »

9. Il en résulte que ne peuvent être valablement poursuivis et sanctionnés dans la présente affaire que les faits commis depuis moins de 10 ans, s'agissant d'une gestion de fait, et depuis moins de 5 ans pour les autres infractions. Concernant la gestion de fait, objet de la communication susvisée du procureur financier de la chambre régionale des comptes Bretagne, il s'agit donc des faits commis depuis le 29 novembre 2013 et s'agissant des autres infractions poursuivies par le réquisitoire susvisé, des faits commis depuis 23 janvier 2019.

Sur l'infraction de maniement de fonds publics sans avoir la qualité de comptable public

Sur le droit applicable à l'infraction poursuivie

10. En application des dispositions de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen susvisée relatives à la légalité des infractions et des peines et à la nécessaire proportionnalité de celles-ci, il n'est pas possible d'appliquer rétroactivement une disposition répressive qui aurait un caractère plus sévère pour le justiciable. Toutefois, la loi nouvelle plus douce se saisit de toutes les infractions qui lui sont antérieures et qui n'ont pas encore été définitivement jugées, tant pour la qualification que pour le plafond de l'amende qui pourrait être infligée aux personnes renvoyées.

11. Dans sa version applicable jusqu'au 31 décembre 2022, le XI de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 susvisée disposait : « *Toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés. / Il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et pour toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont*

exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur. / Les gestions de fait sont soumises aux mêmes juridictions et entraînent les mêmes obligations et responsabilités que les gestions régulières. Néanmoins, le juge des comptes peut, hors le cas de mauvaise foi ou d'infidélité du comptable de fait, suppléer par des considérations d'équité à l'insuffisance des justifications produites. / Les comptables de fait pourront, dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet pour les mêmes opérations des poursuites au titre du délit prévu et réprimé par l'article 433-12 du Code pénal, être condamnés aux amendes prévues par la loi. »

12. L'article L. 231-9 du CJF disposait, jusqu'au 31 décembre 2022, que « *La chambre régionale des comptes peut condamner les comptables de fait à l'amende en raison de leur immixtion dans les fonctions de comptable public* ».

13. L'article L. 313-4 du CJF, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022, rendait passible d'une amende prononcée par la Cour de discipline budgétaire et financière toute personne ayant « *enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses [...] des collectivités [...]. Lorsque les faits incriminés constituent une gestion occulte au sens du paragraphe XI de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 [n° 63-156 du 23 février 1963], la Cour des comptes peut déférer à la Cour de discipline budgétaire et financière les comptables de fait quand leurs agissements ont entraîné des infractions prévues au présent titre.* »

14. À compter du 1^{er} janvier 2023, l'ordonnance du 23 mars 2022 susvisée a substitué à ces différentes dispositions celles de l'article L. 131-15 du CJF, qui énoncent : « *Toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste est, dans le cas où elle n'a pas fait l'objet pour les mêmes opérations des poursuites au titre du délit prévu et réprimé par l'article 433-12 du code pénal, passible des sanctions prévues à la section 3 au titre de sa gestion de fait. / Le comptable de fait est en outre comptable de l'emploi des fonds ou valeurs qu'il détient ou manie irrégulièrement et, à ce titre, passible des sanctions prévues à la section 3 en cas de commission d'une infraction mentionnée aux articles L. 131-9 à L. 131-14. / Il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et pour toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur.* »

15. Il résulte de l'ensemble des dispositions rappelées ci-dessus que, jusqu'au 31 décembre 2022, l'immixtion dans les fonctions de comptable public était susceptible d'être sanctionnée par une amende prononcée, soit par la Cour de discipline budgétaire et financière, soit par la chambre régionale des comptes, et que, depuis le 1^{er} janvier 2023, la Cour des comptes est compétente pour sanctionner, y compris à l'égard d'élus locaux, une telle infraction, dont les éléments constitutifs demeurent inchangés.

Sur les faits

16. En 2010, MM. Y et X ont conçu un projet industriel associant les acteurs économiques installés à Locminé et aux alentours, consistant à retraiter leurs déchets industriels dans une usine d'incinération pour produire, par méthanisation, des énergies renouvelables commercialisables.

17. La production de gaz et d'électricité générant de la chaleur, ils ont décidé d'intégrer au projet une activité subsidiaire et accessoire de valorisation de cette chaleur auprès de tout type de clients publics et privés.

18. Après avoir recherché des investisseurs publics et privés à partir d'un premier plan d'affaires, le projet a abouti à la création de la SEM LIGER en 2011, dont l'objet, tel qu'il est défini dans ses statuts, consiste en la gestion des déchets, la production d'énergies

renouvelables et, enfin, la production et la distribution de chaleur. La société regroupait des actionnaires publics, la commune de Locminé à hauteur de 42 % du capital et la communauté de communes Centre Morbihan Communauté (anciennement dénommée communauté de communes du pays de Locminé) à hauteur de 16 %, et des entreprises privées implantées localement à hauteur de 42 %.

19. M. Y a été nommé président du conseil d'administration de la société et directeur général, et M. X recruté en tant que directeur financier.

20. La société a procédé à la construction d'une chaudière à bois, d'une unité de méthanisation, d'un système de valorisation des digestats et d'un réseau de chaleur d'environ 4 km, desservant un site industriel agro-alimentaire, six bâtiments publics ou collectifs et cinq maisons individuelles voisines du centre énergétique. Elle a financé ses travaux sans mettre à contribution ses actionnaires. Dans le cadre de son activité, elle a encaissé des recettes résultant de la vente d'énergie et payé des dépenses de fonctionnement et d'investissement.

21. En 2020, l'activité de traitement des déchets a représenté 32 % du chiffre d'affaires de la SEM, la production d'énergies, 60 %, et la production de chaleur, 6 %.

22. En 2021, la SEM s'est transformée en société par actions simplifiée (SAS LIGER), la commune de Locminé en restant le principal actionnaire à hauteur de 36 %.

Sur la qualification juridique

23. Les deniers publics sont les fonds et les valeurs appartenant à une personne publique et ayant vocation à être encaissés ou décaissés par une personne publique. Tel n'est pas le cas des fonds provenant d'une activité économique commerciale privée.

24. Pour déterminer si les recettes peuvent recevoir la qualification de recettes publiques, le juge des comptes, dans sa jurisprudence antérieure à l'ordonnance du 23 mars 2022, recherchait si l'administration avait entendu confier à un organisme public ou privé l'encaissement de produits ou de revenus correspondant à la fourniture d'un bien ou d'un service par l'administration elle-même. En revanche, ne pouvaient être qualifiées de recettes publiques les sommes correspondant au produit qu'un tiers tire de son activité propre d'exploitation d'un bien ou d'une prestation de service.

25. Le ministère public soutient, en substance, que prises isolément ou réunies dans un centre énergétique, la production d'énergie renouvelable et l'exploitation d'un réseau de chaleur constitueraient des services publics par détermination de la loi, lorsqu'elles sont exercées sous l'égide d'une commune. Il tire alors de sa démonstration une série de conséquences lui permettant de retenir les infractions de gestion de fait et d'octroi d'avantage injustifié à l'encontre des personnes renvoyées.

26. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier que la société LIGER a été créée sur l'initiative de personnes privées auxquelles des personnes publiques se sont jointes sous la forme d'une SEM. Selon la rédaction de l'article L. 1521-1 du CGCT applicable au moment des faits : *« Les communes [...] peuvent créer des sociétés mixtes locales qui les associent à une ou plusieurs personnes privées [...] pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics industriels et commerciaux, ou pour toute autre activité d'intérêt général. »* Ainsi, la création d'une SEM était la seule possibilité juridique en 2011 pour permettre à une collectivité d'investir dans un projet d'intérêt général dont l'initiative était privée. Si une délibération de la commune était nécessaire pour créer la société, en association avec les acteurs privés, il ne peut se déduire de cette seule décision que la commune a eu l'initiative du projet LIGER et qu'elle a créé la société aux fins de lui confier la gestion d'un service public, qui ne constitue qu'un des motifs prévus par la loi pour motiver la création d'une société d'économie mixte.

27. Par ailleurs, la compétence des communes en matière de réseaux publics de chaleur et de froid, sur le fondement de l'article L. 2224-38 du CGCT, ne fait pas obstacle à ce que des opérateurs privés puissent librement exercer une activité de construction et d'exploitation d'un réseau privé de chaleur et de froid. La commune de Locminé n'a jamais entendu exercer sa compétence facultative en la matière. Au contraire, lorsque le ministère de l'aménagement du territoire et de la transition écologique a procédé au classement automatique du réseau présent sur le territoire de la commune de Locminé par arrêté du 22 décembre 2023 relatif au classement des réseaux de chaleur et de froid, la commune, par une délibération du 5 novembre 2024, après avoir rappelé qu'elle n'avait jamais entendu confier à la société LIGER une activité de service public, en son nom propre ou pour son compte, et que le réseau de chaleur présentait un caractère privé, a demandé au ministre de procéder au déclassement du réseau. Le ministère a fait droit à sa demande et le réseau a été retiré de la liste des réseaux classés par arrêté du 3 décembre 2024. L'exposé des motifs de la délibération autorisant le maire à demander le déclassement rappelle que la commune a « *décidé, par ses délibérations du 25 novembre 2010 et 22 février 2011, de participer à un projet industriel portant sur la création d'une unité de méthanisation sur le territoire de la commune de Locminé* » et que « *la commune n'a jamais entendu ériger les activités de la société LIGER en service public pas plus qu'elle n'a entendu créer un service public de production et de distribution de chaleur* ».

28. Enfin, et comme cela a été précisé aux points 16 à 22, l'activité de production et de distribution de chaleur, dont il n'est pas contesté qu'elle présente un caractère d'intérêt général, est marginale dans l'activité de la SEM dont l'objet principal est le traitement et la valorisation des déchets industriels.

29. Il résulte des points précédents que la société LIGER exerce ses activités pour son compte propre et non pour le compte de la commune qui n'a pas été à l'initiative du projet. Par ailleurs, le réseau de distribution de chaleur qu'elle a créé est un réseau privé. Dans ces conditions, l'activité de la SEM ne saurait être qualifiée de service public. Dès lors, les recettes qu'elle tire de son activité n'ont pas le caractère de deniers publics et leur maniement n'entre pas dans le champ des fonctions réservées au comptable public. Aucune relation contractuelle avec des personnes publiques ne s'impose au demeurant pour l'exercice de cette activité, qui ne relève pas d'une délégation de service public mais d'une activité commerciale pouvant être librement exercée par la société LIGER.

30. Il résulte de ce qui précède que les conditions de réalisation de l'infraction réprimée à l'article L. 131-15 du CJF ne sont pas réunies et que, par suite, il y a lieu de relaxer MM. Y et X des fins de la poursuite à ce motif.

31. Il y a lieu également de relaxer M. Y des fins de la poursuite concernant l'infraction d'octroi à autrui d'un avantage injustifié prévue par l'article L. 313-6 du CJF, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022, et par l'article L. 131-12 du CJF, en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2023. M. Y n'ayant manqué à aucune de ses obligations en ne contractualisant pas dans une délégation de service public les relations entre la commune de Locminé et la SEM LIGER, l'un des éléments constitutifs de l'infraction fait en effet défaut.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Article unique. – M. Y et M. X sont relaxés des fins de la poursuite.

Fait et jugé par M. Jean-Yves BERTUCCI, président de chambre, président de la formation ; M. Yves COLCOMBET, Mme Catherine PAILOT-BONNETAT et M. Thierry SAVY, conseillers maîtres, M. Pierre ROLLAND, conseiller référendaire, Mme Judith ASCHER et M. Marc SIMON, premiers conseillers de chambre régionale et territoriale des comptes.

En présence de Mme Stéphanie MARION, 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

Stéphanie MARION

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.

Pour les personnes domiciliées en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à La Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie, ce délai est augmenté d'un mois.

Pour les personnes domiciliées à l'étranger, le délai d'appel est augmenté de deux mois.

La révision d'un arrêt peut être demandée après expiration des délais d'appel, et ce dans les conditions prévues aux articles R. 142-5-6 et R. 142-4-7 du même code.