CAF, 2 juillet 2026, n° 2026-04

Source : https://www.legifrance.gouv.fr/jufi/id/JUFITEXT000054672225

LA COUR D'APPEL FINANCIÈRE, siégeant en audience publique, a rendu l'arrêt suivant :

Vu la procédure suivante : Procédure contentieuse antérieure La chambre régionale des comptes Bretagne a déféré, par une communication enregistrée le 29 novembre 2023 au parquet général près la Cour des comptes, des faits susceptibles de constituer les infractions prévues aux articles L. 131-12 et L. 131-15 du code des juridictions financières. Par un réquisitoire introductif du 23 janvier 2024, le ministère public près la Cour des comptes a saisi cette juridiction de cette affaire. Par une décision de renvoi du 2 juillet 2025, la procureure générale près la Cour des comptes a renvoyé M. X, directeur général d'exploitation de la SEM LIGER et M. Y, maire de Locminé et président-directeur général de la SEM LIGER, devant la chambre du contentieux de la Cour des comptes. Par un arrêt n° S-2025-1542 du 17 octobre 2025, la chambre du contentieux a relaxé MM. X et Y des fins de la poursuite. Procédure devant la Cour Par une requête enregistrée le 17 décembre 2025 , la procureure générale près la Cour des comptes demande à la Cour d'annuler l'arrêt du 17 octobre 2025, de condamner M. Y à une amende de 10 000 euros et M. X à une amende de 5 000 euros et d'ordonner la publication de l'arrêt au Journal officiel . Elle soutient que :

- l'arrêt est insuffisamment motivé en ce qu'il ne justifie pas les affirmations selon lesquelles, d'une part, la société a été créée à l'initiative de personnes privées et non de personnes publiques et, d'autre part, le réseau de chaleur est un réseau privé ;

- les premiers juges ont omis de statuer et, à tout le moins, insuffisamment motivé leur arrêt, sur l'infraction d'octroi d'un avantage injustifié invoquée à l'encontre de M. X ainsi que sur la situation de M. Y au regard de cette même infraction, en sa qualité de président-directeur général de la SEM LIGER et sur l'exercice par la SEM LIGER d'un service public par application des critères jurisprudentiels issus de la jurisprudence administrative ;

- ils ont dénaturé les pièces du dossier en retenant que la valorisation de la chaleur présentait un caractère subsidiaire et accessoire dans l'activité de la SEM LIGER ;

- ils ont dénaturé les faits et les pièces du dossier en présentant la SEM comme issue de l'initiative de personnes privées et en ne reconnaissant pas le rôle décisif joué par la commune de Locminé dans la genèse du projet ;

- l'arrêt est entaché d'erreur de droit et d'erreur de qualification juridique des faits en caractérisant le réseau de chaleur exploité par la SEM de réseau privé ;

- les premiers juges ont commis une erreur de droit en regardant comme marginale l'activité de production et de distribution de chaleur dans l'activité de la SEM ;

- ils ont commis une erreur de droit en écartant l'existence d'une activité de service public. Par un mémoire en défense enregistré le 17 janvier 2026, M. Y et M. X concluent, à titre principal, au rejet de la requête et, à titre subsidiaire, à ce que la Cour constate l'existence de circonstances atténuantes et les dispense de peine. Ils font valoir que les moyens soulevés par la procureure générale près la Cour des comptes ne sont pas fondés. Par deux mémoires en réplique, enregistrés les 19 février et 30 mars 2026, la procureure générale près la Cour des comptes conclut aux mêmes fins que sa requête. Par une demande du 3 juin 2026 enregistrée au greffe le même jour, la procureure générale a cité comme témoin à l'audience publique M. Z, conseiller départemental du Morbihan. Par des observations enregistrées le 5 juin 2026, la procureure générale maintient les conclusions de sa requête et soutient en outre que l'absence de versement par la SEM de redevance pour l'occupation du domaine public est constitutive de l'infraction d'octroi à autrui d'un avantage injustifié commise par MM. Y et X. Par des observations enregistrées le 18 juin 2026, M. Y et M. X concluent aux mêmes fins que leur précédent mémoire ainsi

qu'au rejet pour irrecevabilité des observations relatives à l'absence de versement par la SEM de redevance pour l'occupation du domaine public.

Vu les pièces de la procédure de première instance ;

Vu l'ordonnance de règlement en date du 20 mai 2026 de Mme Isabelle Latournarie-Willems, conseillère maître à la Cour des comptes, membre de la Cour chargée du supplément d'information ;

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code général des collectivités territoriales ;

- la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963 ;

- la loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur ;

- le code des juridictions financières ; Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience. Entendu au cours de l'audience publique :

- la membre de la Cour chargée du supplément d'information ;

- M. Z, en qualité de témoin cité par le ministère public ;

- la procureure générale en ses conclusions ;

- M. Y, M. X et Maître Florian Mokhtar pour MM. Y et X, lesquels ayant été informés dès l'ouverture de l'audience de leur droit de garder le silence et invités à présenter leurs explications et observations, les parties ayant eu la parole en dernier. Après avoir entendu au cours du délibéré, M. Frédéric Gueudar Delahaye, conseiller d'État, réviseur, en ses observations ; Après en avoir délibéré ;

Considérant ce qui suit :

1. M. Y, en ses qualités de maire de Locminé depuis 2007 et de président-directeur général de la société d'économie mixte Locminé innovation gestion des énergies renouvelables (SEM LIGER) de mai 2011 à décembre 2021, et M. X, en sa qualité de directeur général d'exploitation de cette société, de mai 2011 à décembre 2021, ont été renvoyés devant la Cour des comptes pour avoir, au motif que la SEM LIGER devait être regardée comme gérant un service public industriel et commercial et en l'absence de convention de délégation établie avec la commune de Locminé, d'une part, manié des fonds qui auraient dû l'être par un comptable public, sans en avoir la qualité, et, d'autre part, octroyé à la SEM un avantage injustifié, au préjudice de la commune.

2. Par un arrêt du 17 octobre 2025, la chambre du contentieux de la Cour des comptes a relaxé MM. Y et X. La procureure générale près la Cour des comptes relève appel devant la Cour de cet arrêt.

Sur la régularité de l'arrêt attaqué En ce qui concerne la motivation de l'arrêt 3. Aux termes de l'article R. 142-3-13 du code des juridictions financières : « La chambre du contentieux statue par un arrêt motivé (...) ».

4. Le ministère public fait valoir qu'en ne justifiant pas ses appréciations selon lesquelles, d'une part, la société LIGER avait été créée à l'initiative de personnes privées et, d'autre part, le réseau de chaleur présentait un caractère privé, la Cour des comptes aurait insuffisamment motivé son arrêt. Toutefois, en relevant que le premier élément ressortait des pièces du dossier et que le second figurait parmi les énonciations de la délibération de la commune du 5 novembre 2024, la Cour des comptes a suffisamment indiqué les éléments sur lesquels elle fondait ces appréciations. En ce qui concerne les omissions de statuer alléguées 5. En premier lieu, la Cour des comptes s'est prononcée aux points 26 à 29 de son arrêt, sur la question de savoir si l'activité de la SEM pouvait être qualifiée de service public. Si la procureure générale soutient que la Cour a omis de faire application des critères jurisprudentiels définissant un service public, une telle critique relève du bienfondé du jugement et non de sa

régularité.

6. Il ressort des motifs de l'arrêt attaqué, en deuxième lieu, qu'en retenant, au point 31, qu'il y a lieu de prononcer la relaxe de M. Y des poursuites au titre de l'infraction d'avantage injustifié accordé à autrui, réprimée par l'ancien article L. 313-6 du code des juridictions financières et désormais par l'article L. 131-12, la Cour des comptes a suffisamment répondu sur l'infraction reprochée à M. Y sans qu'il fût nécessaire de distinguer en l'espèce entre ses qualités de maire et de président-directeur général de la SEM LIGER.

7. En troisième lieu, s'agissant de M. X, il ressort des motifs de l'arrêt, qui ne mentionnent que les poursuites engagées à son encontre au titre du maniement des fonds publics sans avoir la qualité de comptable public, qu'en prononçant sa relaxe à l'article 1 er de l'arrêt, la Cour des comptes a statué exclusivement sur cette infraction. Elle a dès lors omis de se prononcer sur la seconde infraction au titre de laquelle il était poursuivi et dont elle était saisie.

8. Il résulte de l'ensemble de ce qui est dit aux points 4 à 8 que la procureure générale est fondée à soutenir que l'arrêt attaqué est irrégulier, en tant seulement qu'il n'a pas statué sur l'infraction d'octroi à autrui d'un avantage injustifié reprochée à M. X. L'arrêt doit donc être annulé, dans cette mesure. L 'affaire étant en état, il y a lieu de se prononcer sur ce point par la voie de l'évocation et de statuer par l'effet dévolutif de l'appel sur les autres griefs.

Sur le bien-fondé de l'arrêt attaqué 9. Aux termes de l'article L. 1521-1 du code général des collectivités territoriales : « Les communes, les départements, les régions et leurs groupements peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer des sociétés d'économie mixte locales qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général (...) ». L'article L. 1522-1 du même code dispose que : « Les assemblées délibérantes des communes, des départements, des régions et de leurs groupements peuvent, à l'effet de créer des sociétés d'économie mixte locales mentionnées à l'article L. 1521-1, acquérir des actions ou recevoir, à titre de redevance, des actions d'apports, émises par ces sociétés. / Les prises de participation sont subordonnées aux conditions suivantes : (...) / 2° Les collectivités territoriales et leurs groupements détiennent, séparément ou à plusieurs, plus de la moitié du capital de ces sociétés et des voix dans les organes délibérants ; (...) ». Il résulte de ces dispositions que les sociétés d'économie mixte locales, dont le capital et le nombre de voix dans les organes délibérants sont majoritairement détenus par les collectivités territoriales et leurs groupements, peuvent légalement exercer, outre des activités d'aménagement, de construction ou de gestion de services publics, toute activité économique sur un marché concurrentiel pourvu qu'elle réponde à un intérêt général.

Sur les faits 10. La société Locminé innovation gestion des énergies renouvelables (SEM LIGER) a été créée le 27 mai 2011 et était, jusqu'à sa transformation en société par actions simplifiée en décembre 2021, une société d'économie mixte régie par les articles L. 1521 et suivants du code général des collectivités territoriales. Ses associés fondateurs sont la commune de Locminé (Morbihan) et la communauté de communes Locminé communauté , devenue, en 2017, Centre Morbihan communauté , à hauteur respectivement de 42 % et 16 % du capital, ainsi que six entreprises locales à hauteur de 42% du capital. M. Y, maire de Locminé, a été désigné président-directeur général de la société et M. X a été recruté comme directeur général d'exploitation de celle-ci. La société a pour objet, aux termes de ses statuts, la production d'énergies renouvelables, la gestion des déchets ainsi que la production et la distribution de chaleur. A partir de 2012 et dans l'attente des autorisations en vue de la construction et de la mise en service une unité de méthanisation, intervenues en 2017, la SEM LIGER a produit de la chaleur par chaudière à bois et exploité un réseau de chaleur de quatre kilomètres alimentant en chauffage et en eau chaude quatre équipements publics, un site industriel et cinq maisons situées à proximité, auxquels se sont ajoutés en 2017 un lycée et une pépinière d'entreprises. A compter de 2017,

l'activité s'est majoritairement orientée vers la production de biogaz et de digestats résultant de la méthanisation, l'électricité étant revendue à la société A et le biogaz à B. En 2020, l'activité de traitement des déchets représentait 32% du chiffre d'affaires de la société, la production d'énergie 60% et celle de chaleur 6%. En décembre 2021, la SEM s'est transformée en société par action simplifiée et la commune de Locminé est demeurée le seul actionnaire public avec une participation à hauteur de 36% du capital. 11 Il ressort de l'ensemble des pièces du dossier et notamment des documents de présentation du projet « LIGER » diffusés lors de la création de la SEM, approuvée par les délibérations du conseil municipal de Locminé des 25 novembre 2010 et 22 février 2011 et du conseil communautaire de Locminé Communauté du 3 mars 2011, ainsi que des procès-verbaux d'audition versés au dossier par la procureure générale en appel, que M. X et M. Y sont les concepteurs du projet industriel à l'origine de la création de la SEM LIGER, nonobstant le rôle joué par la commune de Locminé dans la création de la société elle-même en y apportant des capitaux. Il en ressort également que la valorisation de déchets, en particulier industriels et agricoles, et la revente d'électricité, étaient, dès l'origine, au cœur du projet envisagé qui dépassait les seuls besoins des personnes publiques parties-prenantes et en conditionnaient la viabilité économique.

Sur l'infraction de maniement des fonds publics sans avoir la qualité de comptable 12. En vertu tant des dispositions du XI de l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963 et des articles L. 231-9 et L. 314-4 du code des juridictions financières, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022, que de celles de l'article L. 131-15 de ce code applicable à compter de cette date, les personnes qui, sans avoir la qualité de comptable public, s'ingèrent dans le maniement de fonds publics sont passibles, au titre de leur gestion de fait, des sanctions prévues aux articles L. 131-16 et suivants du même code.

13. Pour déterminer si les recettes perçues par une société d'économie mixte sont susceptibles de caractériser une gestion de fait, il appartient au juge des comptes de rechercher si, au regard de l'action de la société, les recettes que cette dernière perçoit peuvent recevoir la qualification de recettes publiques. Tel est le cas lorsque l'administration a 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, un tel encaissement ne pouvant alors être organisé que dans les conditions prévues par la loi. En revanche, ne peuvent être qualifiées de recettes publiques les sommes correspondant au produit que la société tire de son activité propre d'exploitation d'un bien ou d'une prestation de services.

14. Il ressort des pièces du dossier et il n'est pas contesté que les recettes de la SEM LIGER afférentes à ses activités de production d'énergies renouvelables et d'exploitation d'un réseau de chaleur résultent exclusivement de son activité propre. Elles ne peuvent, par suite et sans que la procureure générale puisse utilement se fonder sur la circonstance que la SEM LIGER aurait une activité de service public, être regardées comme constituant des recettes publiques.

15. Il se déduit de ce qui précède que la procureure générale n'est pas fondée à se plaindre de ce que la Cour des comptes a jugé que les conditions de réalisation de l'infraction réprimée à l'article L. 131-15 n'étant pas réunies, il y avait lieu de relaxer M. Y et M. X des fins de la poursuite relatives à l'infraction de gestion de fait.

Sur l'infraction d'octroi à autrui d'un avantage injustifié reprochée à M. Y 16. Il résulte de la combinaison des dispositions des articles L. 313-6 du code des juridictions financières dans sa version en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022 et L. 131-12 du même code, en vigueur au 1 er janvier 2023, applicable au litige en tant qu'il institue une loi répressive plus douce, que la caractérisation de l'infraction qu'ils répriment implique, en l'espèce, de constater, cumulativement, que le gestionnaire public a méconnu ses obligations, qu'un préjudice pour la collectivité en a résulté, qu'un avantage injustifié, pécuniaire ou en nature, a été ainsi procuré à autrui et que le gestionnaire a en cela agi par intérêt personnel direct ou indirect.

17. Il ressort des termes de la décision de renvoi devant la Cour des comptes que l'infraction reprochée à M. Y, en sa double qualité de maire et de président de la SEM LIGER, résulterait de ce qu'il s'est abstenu de faire établir un contrat de délégation de service public et, ce faisant, aurait causé un préjudice à la commune en la privant de la propriété future, au titre de biens de retour, des biens acquis par la société et nécessaires à l'activité de service public.

18. En premier lieu, ni les dispositions de l'article L. 2224-38 du code général des collectivités territoriales issu de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, aux termes desquelles : « Les communes sont compétentes en matière de création et d'exploitation d'un réseau public de chaleur ou de froid. / Cette activité constitue un service public industriel et commercial (...) », ni, pour la période antérieure à 2015, celles de l'article 3 de la loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 relative aux économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur, modifiant l'article 8 de la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz, qui ont étendu l'exclusion de la nationalisation aux installations réalisées par les communes « en vue d'alimenter un réseau de chaleur », n'ont pour objet ni pour effet d'instaurer au bénéfice des communes un monopole dans le domaine des réseaux de chaleur. De même, l'article L. 2224-32 du code général des collectivités territoriales qui prévoit que : « (...) les communes, sur leur territoire, et les établissements publics de coopération, sur le territoire des communes qui en sont membres, peuvent (...) aménager, exploiter, faire aménager et faire exploiter (...) toute nouvelle installation de valorisation énergétique des déchets ménagers (...) » n'a pas plus pour objet ou pour effet d'instaurer au bénéfice des communes un monopole dans le domaine de la production d'énergies renouvelables, notamment par la valorisation de déchets industriels ou agricoles. Enfin, ces dispositions n'ont pas davantage pour effet de donner à ces activités, quand bien même elles présenteraient un caractère d'intérêt général, le caractère d'un service public lorsqu'elles sont assurées par un opérateur privé.

19. En second lieu, indépendamment des cas dans lesquels le législateur a lui-même entendu reconnaître ou, à l'inverse, exclure l'existence d'un service public, une personne privée qui assure une mission d'intérêt général sous le contrôle de l'administration et qui est dotée à cette fin de prérogatives de puissance publique est chargée de l'exécution d'un service public. Même en l'absence de telles prérogatives, une personne privée doit également être regardée, dans le silence de la loi, comme assurant une mission de service public lorsque, eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'administration a entendu lui confier une telle mission.

20. Il est constant que la SEM LIGER n'est pas dotée de prérogatives de puissance publique. Il ressort par ailleurs des pièces du dossier, ainsi qu'il est dit au point 11, que sa création ne peut être regardée comme résultant de la seule initiative des collectivités qui ont été parties à sa création et que son activité dépasse les seuls besoins de ces collectivités. Il ressort également des pièces du dossier, ainsi que des éléments d'information apportés au cours de l'audience, que l'activité de la société a été essentiellement orientée par ses objectifs propres de valorisation des déchets industriels et agricoles des acteurs locaux et que, nonobstant la circonstance que le maire de la commune de Locminé ait exercé la fonction de président-directeur général de la société, les organes délibérants de la commune de Locminé et de la communauté de communes n'ont pas exercé un rôle déterminant dans les orientations, la conduite ou le contrôle de ces activités.

21. Il résulte de ce qui précède, sans qu'il puisse être utilement fait état de ce que ce que le réseau de distribution de chaleur est pour partie implanté sur le domaine public et du fait que M. Y exerce simultanément les fonctions de maire et de président-directeur général de la SEM, que l'activité de la SEM LIGER ne revêt pas le caractère d'une mission de service public confiée par la commune, qui n'avait ainsi à consentir aucune délégation à cet égard.

22. Dès lors, les biens acquis par la société pour la mise en œuvre de ses activités ne peuvent, en tout état de cause, constituer des biens de retour dont la propriété aurait vocation à revenir à la commune de Locminé.

23. Par suite, faute d'aucun préjudice établi, la procureure générale qui ne peut arguer pour la première fois en appel, dans ses observations présentées le 5 juin 2026, d' un préjudice né pour la commune du défaut de paiement par la SEM LIGER de la redevance due au titre de l'occupation du domaine public par le réseau de chauffage, faute d'en avoir fait mention dans la décision de renvoi, ni même dans un réquisitoire supplétif devant la Cour des comptes, n'est pas fondée à soutenir que c'est à tort que, par l'arrêt attaqué, les premiers juges ont relaxé M. Y des fins de la poursuite relative à l'octroi à autrui d'un avantage injustifié.

Sur le renvoi de M. X au titre de l'infraction d'octroi à autrui d'un avantage injustifié 24. Il ressort des termes de la décision de renvoi que l'infraction reprochée à M. X repose sur les mêmes justifications et les mêmes faits que ceux reprochés à M. Y, tels qu'exposés au point 17.

25. Il y a lieu, par suite, pour les mêmes motifs, de relaxer M. X des poursuites relatives à cette infraction.

Sur la publication de l'arrêt au Journal officiel 26. Il y a lieu, compte tenu des circonstances de l'espèce, de publier le présent arrêt au Journal officiel de la République française, en application de l'article L. 142-1-11 du code des juridictions financières.

Par ces motifs, ARRÊTE :

Article 1 er . – L'arrêt de la chambre du contentieux de la Cour des comptes n° S-2025-1542 du 1 er octobre 2025 est annulé en tant qu'il n'a pas statué sur l'infraction d'octroi à autrui d'un avantage injustifié reprochée à M. X.

Article 2. –M. X est relaxé des fins de la poursuite pour l'infraction d'octroi à autrui d'un avantage injustifié.

Article 3. – La requête de la procureure générale est rejetée pour le surplus.

Article 4. – Le présent arrêt sera publié au Journal officiel de la République française.

Délibéré par la Cour d'appel financière, première chambre, le 19 juin 2026 par Mme Amélie de Montchalin, présidente ; Mme Catherine Bergeal, présidente de la première chambre ; M. Frédéric Gueudar Delahaye, conseiller d'État ; Mme Catherine Hirsch, présidente de chambre à la Cour des comptes ; M. François Auvigne, personnalité qualifiée. En présence de Mme Marine Macé, 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 Marine MACÉ Amélie de MONTCHALIN En application des articles R. 331-1 du code des juridictions financières et R. 821-1 du code de justice administrative, les arrêts prononcés par la Cour d'appel financière peuvent faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'État, dans le délai de deux mois à compter de la notification. Ce délai est augmenté d'un mois pour les personnes qui demeurent 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, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, et de deux mois pour les personnes domiciliées à l'étranger, en application des articles R. 421-7, R. 811-5 et R. 821-2 du code de justice administrative. La révision d'un arrêt peut être demandée après expiration du délai pour se pourvoir en cassation, et ce dans les conditions prévues aux articles R. 331-2 et R. 331-3 du code des juridictions financières.