Cour des comptes, chambre du contentieux, 16 octobre 2026, n° S-2026-1111 (Commune de Grand-Champ)

Source : https://www.legifrance.gouv.fr/jufi/id/JUFITEXT000055005642

La Cour, Vu la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC) du 26 août 1789, notamment ses articles 8 et 15 ;

Vu le code des juridictions financières (CJF) ;

Vu l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022, notamment son paragraphe XI ;

Vu la communication du 13 janvier 2025, enregistrée le 14 janvier 2025 au parquet général près la Cour des comptes, par laquelle le procureur financier près la chambre régionale des comptes Bretagne a transmis au ministère public le déféré décidé par ladite chambre dans sa séance du 5 décembre 2024 et portant sur des faits susceptibles de constituer des infractions prévues par l'article L. 131-15 du CJF susvisé ;

Vu le réquisitoire du 11 mars 2025 par lequel la procureure générale près la Cour des comptes a saisi la chambre du contentieux de la Cour des comptes conformément aux dispositions de l'article L. 142-1-1 du CJF ;

Vu la décision du 2 avril 2025 par laquelle le président de la chambre du contentieux a désigné M. Christian MICHAUT, conseiller maître à la Cour des comptes, magistrat chargé de l'instruction de l'affaire ;

Vu l'ordonnance de mise en cause de M. X, notifiée à l'intéressé avec le réquisitoire susvisé le 6 juin 2025, et notifiée le même jour au ministère public ;

Vu l'ordonnance de mise en cause de M. Y, notifiée à l'intéressé avec le réquisitoire susvisé le 6 juin 2025, et notifiée le même jour au ministère public ;

Vu l'ordonnance de règlement notifiée le 27 octobre 2025 à MM. X et Y, et au ministère public le 27 octobre 2025 ;

Vu la communication le 27 octobre 2025 du dossier de la procédure au ministère public ;

Vu la décision de la procureure générale près la Cour des comptes du 14 janvier 2026 renvoyant MM. X et Y devant la Cour des comptes, notifiée aux intéressés le 16 janvier 2026 ;

Vu la convocation de MM. X et Y à l'audience publique du 17 septembre 2026, notifiée aux intéressés le 27 juillet 2026 ;

Vu les mémoires en défense de M. X des 18 mars, 18 août et 2 septembre 2026 ;

Vu les mémoires en réplique des 31 août et 10 septembre 2026 de la procureure générale ;

Vu les autres pièces du dossier ; Entendu lors de l'audience publique du 17 septembre 2026, M. Nicolas BILLEBAUD, procureur financier près la chambre régionale des comptes (CRC) Bretagne, en la présentation de la décision de renvoi, Mme Marie-Odile ALLARD, avocate générale en la présentation des réquisitions du ministère public ; Entendus M. Y et M. X, assisté de Maître Corentin POILBOUT, les parties ayant été informées dès l'ouverture de l'audience de leur droit de garder le silence, la défense ayant eu la parole en dernier ; Entendu en délibéré M. Boris KUPERMAN, conseiller président de chambre régionale des comptes, réviseur, en ses observations ;

1. Par la décision de renvoi susvisée, M. X, en sa qualité de maire de la commune de Grand-Champ de 2014 à 2023, a été renvoyé devant la Cour des comptes pour avoir produit une fausse facture à l'appui d'un ordre de payer adressé au comptable public pour des travaux réalisés sur la toiture de bâtiments de

la commune. En dissimulant l'objet de la dépense, et au surplus, en l'absence de service fait à la date d'émission de la facture litigieuse, M. X aurait émis un mandat fictif, par lequel des fonds auraient par conséquent été extraits irrégulièrement de la caisse du comptable public, extraction constitutive d'une gestion de fait. M. Y, gérant de l'entreprise SARL T, ayant réalisé les travaux, a également été renvoyé devant la Cour au motif qu'en émettant le 9 novembre 2018 la fausse facture litigieuse, il aurait participé à l'extraction irrégulière des fonds de la caisse de la commune de Grand-Champ, constitutive de gestion de fait.

Sur la compétence de la Cour des comptes 2. Aux termes de l'article L. 131-1 du CJF, en vigueur depuis le 1er janvier 2023, « Est justiciable de la Cour des comptes au titre des infractions mentionnées à la section 2 [du chapitre Ier 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° ».

3. 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 1er janvier 2023, en cas de gestion de fait.

4. 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.

5. Il en résulte que M. X, maire de la commune de Grand-Champ au moment des faits litigieux, est justiciable de la Cour des comptes y compris pour les faits antérieurs à l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 23 mars 2022 susvisée, dans les limites de la prescription. 6.

La Cour des comptes est également compétente pour juger en l'espèce M. Y, car dès lors que l'infraction prévue et réprimée par l'article L. 131-15 du CJF se trouverait constituée, il deviendrait comptable public de fait de la commune, au sens des dispositions précitées de l'article L. 131-1 du même code.

Sur la prescription 7. Aux termes du premier alinéa de l'article L. 142-1-3 du CJF : « 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. 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 ».

8. Il en résulte que ne peuvent être valablement poursuivis et sanctionnés dans la présente affaire que les faits commis moins de dix ans avant la date à laquelle a été enregistrée au parquet général la communication susvisée du procureur financier de la CRC Bretagne, soit les faits commis depuis le 14 janvier 2015.

Sur le droit applicable Sur l'infraction poursuivie 9. En application des dispositions de l'article 8 de la DDHC 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.

10. 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. » 11. 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 (CDBF) toute personne ayant « enfreint les règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat ou 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 ».

12. L'ancien article L. 131-11 du CJF, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2022, disposait que « Les comptables de fait peuvent, dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet pour les mêmes opérations des poursuites prévues à l'article 433-12 du code pénal, être condamnés à l'amende par la Cour des comptes en raison de leur immixtion dans les fonctions de comptable public », ce dernier article précisant alors que « son montant ne pourra dépasser le total des sommes indûment détenues ou maniées ».

13. À compter du 1er janvier 2023, l'ordonnance du 23 mars 2022 précitée a substitué à ces différentes dispositions celles de l'article L. 131-15 du CJF, qui énoncent que « 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 ».

14. Il résulte de l'ensemble des dispositions rappelées ci-dessus que la gestion de fait, constituée par l'immixtion dans les fonctions de comptable public, était susceptible d'être sanctionnée, jusqu'au 31 décembre 2022, par une amende prononcée soit par la Cour des comptes ou une chambre régionale des comptes, soit par la CDBF. Depuis le 1er janvier 2023, la Cour des comptes est compétente pour sanctionner une telle infraction, dont les éléments constitutifs demeurent inchangés.

15. Le principe de rétroactivité des seules dispositions réputées plus douces vaut également pour la détermination de l'amende. Il y a lieu de retenir, pour la fixation de son plafond, le moins élevé des

montants résultant de l'ancien article L. 231-9 du CJF, de celles de l'article L. 131-18 en vigueur du 1er janvier 2023 au 21 février 2026 et de celles de ce même article L. 131-18 dans sa version en vigueur depuis le 21 février 2026.

Sur la notion de mandat fictif 16. La gestion de fait en dépenses est constituée par l'extraction irrégulière de deniers de la caisse d'un comptable public. De jurisprudence constante, elle peut revêtir différentes formes dont celle d'un mandat qui ne correspond pas à la réalité, « mandat fictif », comportant des mentions fallacieuses et/ou reposant sur des pièces justificatives mensongères, induisant une affectation différente des fonds extraits de la caisse publique de l'affectation annoncée, et exposant les organisateurs et les complices de la fraude à être déclarés comptables de fait.

Sur les faits 17. Par délibération du 18 septembre 2014, le conseil municipal de Grand-Champ a approuvé un programme de travaux dans les bâtiments communaux d'un montant total de 202 291,52 €, dont 49 217 € au titre de la « toiture mairie ». Il a également décidé de solliciter une subvention du département du Morbihan d'un montant équivalent. Par décision du 7 novembre 2014, au titre de son programme de solidarité territoriale (PST), la commission permanente du conseil départemental du Morbihan a accordé à la commune une subvention d'un montant de 12 304,25 € correspondant à 25 % du montant des travaux de réfection de la toiture de la mairie. M. X est mentionné comme présent et ayant siégé au sein de cette instance. Le 6 juin 2016, M. X, en sa qualité de maire de Grand-Champ, a conclu avec l'entreprise SARL T un marché public comprenant plusieurs lots dont l'un porte sur la rénovation des toitures de la mairie, d'un montant de 41 158 € HT, soit 49 389,60 € TTC. Une première tranche de travaux a été réalisée par l'entreprise, réglée par la commune et subventionnée par le département du Morbihan à hauteur de 2 470 €. Par la suite, le projet d'extension de la mairie, qui justifiait le remplacement de la totalité de la toiture, a été abandonné. Quoique la phase suivante n'ait pas été exécutée, il ressort du dossier que la SARL T a émis, le 9 novembre 2018, une facture correspondant à la réalisation des travaux de couverture sur la toiture de la mairie, pour une superficie de 212 m2. Cette dépense a été mandatée par le maire de Grand-Champ le 12 novembre 2018. La même facture a ensuite été présentée à l'appui d'une demande de versement de subvention, transmise le 13 novembre 2018 par M. X au département, qui a effectué un versement de 6 834,87 €. Le 20 décembre 2018, le maire a émis le titre de recettes correspondant, avec l'intitulé « subvention toiture mairie ». En juillet 2019, la SARL T a réalisé les travaux de réfection de la toiture de l'école Yves-Coppens, en l'absence de tout document contractuel ou de facture autre que celle du 9 novembre 2018.

18. Si M. X a soutenu en cours de procédure qu'en réalité, les travaux mentionnés sur la facture du 9 novembre 2018 ne portaient pas sur la toiture de la mairie, mais sur celle de l'école Yves-Coppens et que la mention sur ladite facture de la « salle du conseil » ne s'expliquerait que par une erreur matérielle, il résulte toutefois du dossier que la facture litigieuse mentionne explicitement « Mairie », que le mandat litigieux du 12 novembre 2018 porte la mention « lot 02 » « rénovation toiture ardoise », le lot n°2 du marché public attribué à la SARL T s'intitulant, selon les termes du cahier des clauses techniques particulières, « Rénovation totale toiture ardoises Mairie », le lot n°1 s'intitulant quant à lui « Étanchéité toitures terrasses : rénovation partielle toiture ex EPHAD et rénovation partielle Yves-Coppens ». Il ressort également du dossier et ce point n'est pas contesté que la facture litigieuse a été émise à la demande de la secrétaire chargée des travaux en précisant que l'intitulé devait être mentionné sous la référence « mairie » et que l'objectif poursuivi par l'émission d'une facture erronée était de ne pas perdre la subvention accordée par le département.

19. Il résulte des points précédents que la facture du 9 novembre 2018 doit être regardée comme une fausse facture.

Sur la qualification juridique 20. Aux termes de l'alinéa 3 de l'article L. 131-15 du CJF, qui reprend les termes du XI de l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963 auparavant applicable, « toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public » est susceptible de poursuites devant la Cour des

comptes.

21. La fausse facture du 9 novembre 2018 est venue à l'appui d'une dépense revêtant un caractère fictif, autrement dit d'un mandat fictif, dès lors que les travaux mentionnés dans ledit mandat n'ont pas été réalisés, et que leur mention erronée, loin de résulter d'une simple erreur matérielle, était destinée à camoufler l'objet réel de la facture, dans le but de percevoir une subvention départementale. Il est à cet égard sans effet sur la qualification de mandat fictif que les fonds objets de la facture litigieuse ne soient pas destinés à un bénéficiaire occulte, ne soient pas privés, ne révèlent la mise en place d'aucun circuit parallèle de financement, pas davantage qu'un enrichissement personnel ou une finalité étrangère à l'intérêt communal. Est également sans effet sur la qualification de mandat fictif le fait que la subvention départementale alors recherchée ait ultérieurement été remboursée au département. Au surplus, nonobstant l'existence d'opérations préparatoires sur le site de l'école Yves-Coppens, aucun service fait en contrepartie de la fausse facture du 9 novembre 2018 n'a été observé à la date de mandatement de la dépense. La circonstance que la SARL, dans le cadre du marché passé avec la commune, comprenant les deux lots mentionnés au paragraphe 18, ait ultérieurement réalisé des travaux sur un autre chantier en contrepartie du montant de la facture du 9 novembre 2018, est sans effet sur la qualification de mandat fictif du mandat du 12 novembre 2018.

22. Il ressort en outre du dossier que la fausse facture du 9 novembre 2018 a été émise à l'initiative et à la demande des services municipaux, afin que la collectivité ne perde pas le bénéfice du solde à percevoir de la subvention accordée par le département du Morbihan, M. X ayant connaissance, au moment de la mise en paiement, de l'absence de réalisation des dépenses par l'entreprise.

23. Il résulte de ce qui précède que l'émission d'un mandat fictif le 12 novembre 2018 a donné lieu à l'extraction irrégulière de fonds de la caisse du comptable public, constitutive d'une gestion de fait.

Sur les responsabilités 24. Il ressort du dossier que M. X, maire de la commune de Grand-Champ au moment des faits, savait, lorsqu'il a signé le mandat du 12 novembre 2018, que les prestations mentionnées sur la facture n'avaient pas été exécutées. Il avait également été informé des démarches entreprises par les services municipaux afin d'obtenir, avant l'expiration du délai de validité de la subvention, une facture libellée comme portant sur la toiture de la mairie. En ordonnant néanmoins le paiement sur le fondement de cette pièce et en utilisant ensuite celle-ci pour solliciter le versement du solde de la subvention départementale, il a sciemment participé à l'extraction irrégulière des fonds de la caisse du comptable. Il doit, par suite, être déclaré comptable de fait de la commune de Grand-Champ.

25. Il ressort du dossier que M. Y, gérant de la SARL T, a reconnu que la facture litigieuse concernait la seconde tranche des travaux de la toiture de la mairie, que ces travaux n'avaient pas été exécutés et que l'émission de cette facture avait été demandée oralement par un agent de la commune. Il a également indiqué qu'il n'avait jamais auparavant facturé de prestations non réalisées. En acceptant que la société qu'il dirigeait émette cette facture et perçoive les fonds correspondants, alors qu'il connaissait l'absence de réalisation des prestations qui y étaient mentionnées, il a personnellement et sciemment participé à leur extraction irrégulière. Il doit, par suite, être déclaré comptable de fait de la commune de Grand-Champ.

Sur les circonstances 26. M. X a agi de manière délibérée, dans l'intention de tromper le département du Morbihan, dont il était vice-président du conseil départemental au moment des faits. Doté d'une longue expérience d'élu local et de gestionnaire public, les agissements de M. X sont de nature à porter atteinte à la dignité attachée à la fonction d'élu local et constituent, à ce titre, des circonstances aggravantes de sa responsabilité. Il doit toutefois être tenu compte de la relative modestie du montant en jeu, de l'absence de préjudice pour la commune, de l'absence d'enrichissement personnel, de la réalisation ultérieure de travaux utiles à la commune et du remboursement de la subvention irrégulièrement sollicitée au département. En facturant une prestation à venir avec un intitulé fallacieux, M. Y a agi, comme gérant de la SARL T, à la demande de la commune de Grand-Champ. M. Y a accepté l'émission de la facture à la demande de la commune, dans le cadre de son premier marché public, alors qu'il était peu

familier des règles de la commande publique. Son rôle est demeuré secondaire par rapport à celui de l'ordonnateur et il n'est pas établi qu'il ait retiré un enrichissement personnel de l'opération. La société qu'il dirigeait a ultérieurement utilisé les fonds versés pour la réalisation des travaux sur l'école Yves-Coppens. Ces éléments de contexte sont de nature à atténuer sa responsabilité.

Sur l'amende 28. La défense soutient que le remboursement par la commune de Grand-Champ au département de la subvention irrégulièrement perçue pourrait, le cas échéant, relever du second alinéa de l'article L. 131-19 du CJF qui dispose que : « La juridiction peut accorder une dispense de peine, lorsqu'il apparaît que le dommage causé est réparé et que le trouble causé par l'infraction a cessé ». La formulation de cet article laisse cependant au juge le soin d'apprécier l'opportunité d'accorder cette dispense. En l'espèce, le remboursement par la commune dont se prévaut M. X n'est pas de nature à atténuer la gravité de son comportement au moment des faits.

29. Il sera fait une juste appréciation de la gravité des faits, des circonstances de l'espèce et de la situation financière des intéressés en infligeant à M. X une amende de 1 000 € et à M. Y une amende de 1 €.

Sur la publication 29. Compte tenu de ce qui précède et des circonstances de l'espèce, il y a lieu de publier l'arrêt au Journal officiel de la République française.

Par ces motifs, DÉCIDE :

Article 1er. – M. X est condamné à une amende de mille euros (1 000 €).

Article 2. – M. Y est condamné à une amende d'un euro (1 €).

Article 3. – Le présent arrêt sera publié au Journal officiel de la République française. Fait et jugé par M. Emmanuel GLIMET, président de chambre, président de la formation ; M. Thierry SAVY, conseiller maître, président de section, MM. Denis BERTHOMIER et Jean-François TRICAUD, conseillers maîtres, M. Boris KUPERMAN, conseiller président, M. Philippe ALBRAND, premier conseiller, Mme Judith ASCHER, première conseillère. En présence de Mme Marie-Gracieuse BRELLE, 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 Marie-Gracieuse BRELLE Emmanuel GLIMET 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.