C comptes 7 mai 2026 n S-2026-0555

Source : https://www.legifrance.gouv.fr/jufi/id/JUFITEXT000054665804

Cour des comptes, chambre du contentieux, 7 mai 2026, n° S-2026-0555

La Cour, Vu la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 ; Vu la Convention européenne 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 le code civil ; Vu le code de commerce ; Vu le code de la construction et de l'habitation ; Vu le code général des collectivités territoriales ; Vu le code général de la fonction publique ; Vu le code des juridictions financières ; Vu le code rural et de la pêche maritime ; Vu la communication du 10 octobre 2024, enregistrée le 14 octobre 2024 au parquet général près la Cour des comptes, par laquelle le directeur régional des finances publiques de Normandie et du département de la Seine-Maritime a déféré au ministère public des faits susceptibles de constituer des infractions sanctionnées par cette juridiction ; Vu le réquisitoire introductif du 12 décembre 2024, par lequel la procureure générale près la Cour des comptes a saisi le président de la chambre du contentieux de cette affaire ; Vu la décision du 5 février 2025, par laquelle le président de la chambre du contentieux a désigné M. Patrick BONNAUD, conseiller maître, en qualité de magistrat chargé de l'instruction de l'affaire ; Vu les ordonnances de mise en cause de Mme X et de M. Y du 17 février 2025, notifiées avec le réquisitoire visé ci-dessus aux intéressés, et au ministère public le même jour ; Vu l'ordonnance de règlement du 11 septembre 2025, notifiée aux personnes mises en cause et au ministère public le même jour ; Vu la communication le 12 septembre 2025 dossier de la procédure au ministère public près la des comptes ; Vu la décision du 14 novembre 2025 de la procureure générale près la Cour des comptes de renvoi de l'affaire à la chambre du contentieux, notifiée le 18 novembre 2025 à M. Y et le 21 novembre 2025 à Mme X ; Vu le mémoire en défense produit le 6 janvier 2026 par Me Sandrine GILLET, dans l'intérêt de Mme X, et communiqué aux autres parties le 22 janvier 2026 ; Vu le mémoire en défense produit le 13 janvier 2026 par Me Matthieu HÉNON, dans l'intérêt de M. Y, et communiqué aux autres parties le 22 janvier 2026 ; Vu le mémoire en défense produit le 30 mars 2026 par Me Michaël GOUPIL, dans l'intérêt de M. Y, et communiqué aux autres parties le 31 mars 2026 ; Vu les convocations des personnes renvoyées à l'audience publique du 2 avril 2026, notifiées à Mme X le 5 mars 2026 et à M. Y, sans mention de date sur l'accusé de réception, ainsi qu'à Me GILLET et Me HÉNON respectivement les 6 et 9 mars 2026 ; Vu les autres pièces du dossier ; Entendu lors de l'audience publique du 2 avril 2026, M. Nicolas GROPER, premier avocat général, en la présentation de la décision de renvoi et des réquisitions ; Entendu sous foi de serment M. G, comptable public retraité, pour son témoignage, à l'initiative du ministère public ; Entendu Mme X, assistée de Me GILLET et M. Y, assisté de Me GOUPIL, ayant eu la parole en dernier ; Entendu en délibéré Mme Lauriane MERLET, première conseillère, réviseure, en ses observations ;

1. Mme X, maire de la commune de Petit-Quevilly depuis le 18 mai 2020, et M. Y, président-directeur général de la société anonyme d'habitations à loyer modéré Seine Habitat (SSH) depuis le 22 mars 2022, ont été renvoyés devant la Cour des comptes afin qu'elle statue sur leur responsabilité dans l'encaissement de recettes et la réalisation de dépenses afférentes à l'exploitation par cette société, sans titre ni habilitation entre le 1er février 2023 et le 12 décembre 2024, d'un immeuble appartenant à la commune ; les faits en cause sont susceptibles de caractériser l'infraction de gestion de fait prévue et réprimée par l'article L. 131-15 du code des juridictions financières (CJF).

Sur la compétence de la Cour des comptes

2. Il résulte des termes de l'article L. 131-15 du CJF que la Cour des comptes est compétente pour juger « toute personne » susceptibles d'avoir commis l'infraction de gestion de fait prévue par ses dispositions.

3. L'article L. 131-3 du CJF précise que les maires sont justiciables de la Cour des comptes au titre de cette infraction.

4. Il en résulte que Mme X, maire de la commune de Petit-Quevilly, et M. Y, président-directeur général de la SSH, sont justiciables de la Cour, pour les faits commis à compter du 1 er février 2023 et susceptibles de

constituer l'infraction définie à l'article L. 131-15 du CJF.

Sur la prescription

5. Aux termes de l'article L. 142-1-3 du CJF visé ci-dessus, « 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. / L'enregistrement du déféré 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 ».

6. Dès lors, seuls les faits commis moins de dix ans avant l'enregistrement le 14 octobre 2024, au parquet général de la communication du directeur régional des finances publiques de Normandie et du département de la Seine-Maritime visée ci-dessus, peuvent faire l'objet de poursuites et de sanctions dans la présente affaire, s'agissant d'une éventuelle gestion de fait.

7. Les faits poursuivis, intervenus entre le 1 er février 2023 et le 12 décembre 2024, ne sont donc pas prescrits.

Sur le droit applicable

Sur l'infraction poursuivie

8. L'article L. 131-15 du CJF prévoit 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 ».

Sur les dispositions applicables à la SSH

9. Les organismes d'habitations à loyer modéré exercent une activité d'intérêt général qui, aux termes de l'article L. 411 du code de la construction et de l'habitation (CCH), consiste en la construction, l'aménagement, l'attribution et la gestion des logements locatifs sociaux et vise « à améliorer les conditions d'habitat des personnes de ressources modestes ou défavorisées. Ces opérations participent à la mise en œuvre du droit au logement et contribuent à la nécessaire mixité sociale des villes et des quartiers ».

10. L'article L. 411-2 du CCH précise que « Les organismes d'habitations à loyer modéré comprennent : [...] les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré ; [...] / Les organismes d'habitations à loyer modéré mentionnés aux alinéas précédents bénéficient, en conformité avec la décision 2012/21/ UE de la Commission, du 20 décembre 2011, relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, d'exonérations fiscales et d'aides spécifiques de l'Etat au titre du service d'intérêt général défini comme : la construction, l'acquisition, l'amélioration, l'attribution, la gestion et la cession de logements locatifs à loyers plafonnés, lorsqu'elles sont destinées à des personnes dont les revenus sont inférieurs aux plafonds maximum fixés par l'autorité administrative pour l'attribution des logements locatifs conventionnés dans les conditions définies à l'article L. 831-1 et dont l'accès est soumis à des conditions de ressources. [...] ».

11. La SSH est une société anonyme d'habitations à loyer modéré, soumise aux dispositions du livre IV du CCH, ainsi qu'aux dispositions non contraires du code civil et du code de commerce.

12. Selon l'article L. 422-2-1 du CCH, le capital des sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré est réparti entre quatre catégories d'actionnaires : l'actionnaire de référence détenant la majorité du capital, les collectivités autorisées lorsqu'elles n'ont pas la qualité d'actionnaire de référence, les représentants des locataires et les personnes morales autres que l'actionnaire de référence et les personnes physiques.

13. Le capital de la SSH est détenu à 64,73 % par des personnes morales de droit public. L'actionnaire de référence est la commune de Petit-Quevilly qui possède 1 549 actions, représentant 54,9 % du capital.

14. La SSH est administrée par un conseil d'administration. M. Y est à la fois président du conseil d'administration et directeur général de la société. Il est à ce titre investi des pouvoirs les plus étendus pour agir en toute circonstance au nom de la société.

15. La répartition des pouvoirs entre le conseil d'administration et le directeur général est conforme aux dispositions du code de commerce, sans précision apportée par les statuts sociaux en date du 1 er septembre 2014. Parmi les treize administrateurs qui composent le conseil d'administration de la SSH, quatre sièges sont occupés par Mme X et trois adjoints de l'équipe municipale de Petit-Quevilly, dont M. Y.

Sur les dispositions régissant la situation des cocontractants à l'expiration d'un bail emphytéotique

16. Le bail emphytéotique est un contrat par lequel le propriétaire d'un bien immobilier, le bailleur, confère à un preneur, moyennant le versement de redevances annuelles, un droit réel immobilier sur les constructions qu'il réalise. Les collectivités territoriales ont la possibilité de conclure de tels baux régis par les dispositions du code rural et de la pêche maritime (CRPM).

17. Aux termes de l'article L. 451-1 du CRPM, « [...] Ce bail doit être consenti pour plus de dix-huit années et ne peut dépasser quatre-vingt-dix-neuf ans ; il ne peut se prolonger par tacite reconduction ». Le contrat prend fin automatiquement par l'arrivée du terme convenu et le preneur doit quitter les lieux sans pouvoir prétendre à aucun délai.

18. Si tous les droits réels, ainsi que les baux nés du chef du preneur, s'éteignent de plein droit, l'article L. 451-2 du CRPM prévoit néanmoins une exception concernant les locaux à usage d'habitation, régis par les dispositions d'ordre public de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière. Il dispose que « les contrats de bail conclus par l'emphytéote avec les locataires se poursuivent automatiquement avec le propriétaire de l'immeuble jusqu'au terme de chacun des contrats de bail signés avec les locataires ».

19. Il résulte de ces dispositions, qu'en l'espèce, sans reconduction à l'expiration du bail, les constructions édifiées sur les parcelles communales objet du contrat ont été intégrées dans le domaine privé de la commune, laquelle doit assumer la gestion et la charge financière du bien.

20. Dès lors, la commune avait la faculté de consentir un titre d'occupation de son domaine privé ou d'exploiter elle-même le bien et de confier la perception et le paiement des sommes à un tiers, dans un cadre juridique autorisé.

Sur la compétence exclusive du comptable public

21. En vertu de l'article L. 2343-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans sa version en vigueur du 1 er juillet 2020 au 1 er janvier 2026, « [...] le comptable de la commune est chargé seul et sous sa responsabilité d'exécuter les recettes et les dépenses, de poursuivre la rentrée de tous les revenus de la commune et de toutes les sommes qui lui sont dues, ainsi que d'acquitter les dépenses ordonnancées par le maire jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés ».

22. Par exception, la loi peut autoriser la conclusion de conventions de mandat en matière de recettes et de dépenses publiques, selon des conditions définies par le pouvoir réglementaire. Le comptable est en ce cas appelé à émettre un avis, lequel est porté à la connaissance de l'organe délibérant autorisant la

signature de la convention. Ainsi, aux termes de l'article L. 1611-7-1 du CGCT, « A l'exclusion de toute exécution forcée de leurs créances, les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent, après avis conforme de leur comptable public et par convention écrite, confier à un organisme public ou privé l'encaissement : [...] 2° Du revenu tiré des immeubles leur appartenant et confiés en gérance, ou d'autres produits et redevances du domaine dont la liste est fixée par décret ; [...] ». Ces conventions n'ont pas pour objet, de transférer la propriété des recettes, qui demeurent des deniers publics, mais de confier à un mandataire le soin d'en assurer l'encaissement, au nom et pour le compte de la collectivité.

23. L'article L. 422-2 du CCH précise en outre que les sociétés anonymes d'habitations à loyer modéré peuvent notamment gérer les immeubles appartenant à une collectivité territoriale dans le cadre d'un mandat de gérance d'immeuble, répondant aux conditions fixées par les articles D. 442-15 et suivants du même code .

24. L'article D. 442-15 du CCH dispose que « [...] / Le mandat précise notamment : [...] / 4° Lorsqu'il entre dans les pouvoirs du mandataire de recouvrer des recettes ou de procéder à des dépenses : / a) Les conditions dans lesquelles les fonds nécessaires aux dépenses sont mis à disposition du mandataire ; / b) Les conditions dans lesquelles les sommes encaissées par le mandataire pour le compte du mandant sont reversées à ce dernier ; / c) Dans le cas où le mandant est doté d'un comptable public, le plafond du montant de l'avance permanente dont peut disposer le mandataire ; / 5° La rémunération du mandataire et ses modalités de règlement par le mandant ; / 6° La périodicité trimestrielle ou semestrielle de la reddition des comptes et ses modalités ».

25. Ces dispositions n'ont pas pour objet de créer des exemptions aux règles de la commande publique pour le choix du mandataire.

Sur l'infraction de gestion de fait

Sur les faits

26. Par un bail emphytéotique, d'une durée de quarante années, signé le 2 février 1983, la commune de Petit-Quevilly a autorisé la société d'économie mixte de construction de la ville du Petit-Quevilly (SEMCPQ), à ériger un immeuble, dénommé immeuble Jacquard, comprenant quinze logements locatifs sociaux et un local commercial, sur un ensemble de trois parcelles communales situées à Petit-Quevilly, moyennant une redevance annuelle de 10 francs (1,52 €).

27. Le 11 juin 2003, la SEMCPQ a fait l'objet d'une fusion-absorption par la société anonyme d'HLM du Petit-Quevilly qui a été renommée à cette occasion Société Seine Habitat (SSH). Cette opération a pris effet au 1 er janvier 2003.

28. Il a été convenu que l'ensemble des éléments d'actif composant le patrimoine de la société absorbée et dès lors dissoute, serait recueilli par la SSH, en qualité de société absorbante et que cette dernière prendrait à sa charge l'intégralité du passif de la SEMCPQ. À ce titre, la SEMCPQ a apporté en pleine propriété à la SSH, notamment le bail emphytéotique du 2 février 1983 mentionné ci-dessus.

29. Durant l'exécution du bail, la SEMCPQ, puis la SSH, bénéficiaient de la propriété des constructions réalisées. Le contrat stipulait notamment que l'emphytéote louait les constructions prévues, les entretenait, les assurait, acquittait pendant toute la durée du bail les impôts et taxes de toute nature et versait à la commune une redevance. Ainsi, en qualité de preneur, la SSH, durant le bail, percevait les loyers afférents aux logements sociaux et au commerce situé en rez-de-chaussée, et assumait les charges de gestion.

30. Au terme du bail emphytéotique, le 1 er février 2023, l'ensemble immobilier (terrain d'assiette et construction) est revenu en pleine propriété à la commune.

31. Cependant, malgré l'absence de renouvellement du bail ou de signature d'une nouvelle convention, la SSH a continué d'exploiter l'immeuble, jusqu'à l'acte de vente du 18 décembre 2025.

32. La maire de Petit-Quevilly ne souhaitant pas que la commune reprenne la gestion de l'immeuble d'habitation, en raison notamment des coûts prévisibles de rénovation énergétique, a sollicité, au mois

d'avril 2023, un conseil juridique sur la possibilité de céder l'immeuble à la SSH pour un montant symbolique d'un euro.

33. Par une note du 4 mai 2023, le notaire de la commune, conformément au principe général d'interdiction des libéralités, indiquait que « Des cessions à la SA HLM Seine Habitat peuvent effectivement être opérées à l'euro symbolique, sous réserve qu'elles respectent deux conditions essentielles : ces cessions devront être justifiées par des motifs d'intérêt général et doivent comporter des contreparties suffisantes visant à justifier la différence de prix de vente et la valeur du bien cédé ».

34. Le 27 juin 2023, la commune de Petit-Quevilly a demandé au pôle d'évaluation domaniale de la direction régionale des finances publiques de Normandie et de la Seine-Maritime une évaluation de l'immeuble collectif. Sa valeur vénale a été estimée à 1 290 000 €, assortie d'une marge d'appréciation de 15 % portant la valeur minimale de vente sans justification particulière, à 1 100 000 €.

35. Par une délibération du 12 octobre 2023, le conseil municipal a approuvé la cession à l'euro symbolique de l'ensemble immobilier au profit de la SSH, en la justifiant par l'exercice par cette dernière « d'une mission d'intérêt général à caractère social ».

36. À la suite d'un signalement du directeur régional des finances publiques de Normandie et de la Seine-Maritime, le préfet, par un recours gracieux, le 13 décembre 2023, a demandé le retrait de la délibération litigieuse, considérant les motifs d'intérêt général et les contreparties offertes à la collectivité, insuffisants pour justifier une cession à l'euro symbolique à une personne morale de droit privé.

37. Par une lettre au représentant de l'État, le 22 janvier 2024, la commune a soutenu que le recours gracieux avait un caractère tardif, avant de se rétracter. Elle a de nouveau sollicité son notaire qui, par une note du 12 mars 2024, a envisagé plusieurs options, parmi il a mentionné la conclusion d'un bail, emphytéotique ou non, avec la SSH, « la solution médiane, présentant le moins de risque pour la ville ».

38. Par un courrier en date du 20 mars 2024, la commune de Petit-Quevilly a informé la préfecture de sa décision de retirer la délibération relative à la cession du bien, tout en manifestant son intention de conclure un bail avec la SSH. Le bail envisagé, d'un montant annuel de 3 252,06 € pour une durée de 15 ans, a été jugé trop onéreux par la société, laquelle a sollicité un bail à l'euro symbolique. Le 26 mars 2024, la commune a informé le service de gestion comptable que cette solution ne serait pas présentée au prochain conseil municipal.

39. Le 11 avril 2024, la commune a substitué à la délibération du 12 octobre 2023 une nouvelle délibération, justifiant plus précisément l'intérêt général à céder l'immeuble à l'euro symbolique et les contreparties afférentes. Par un déféré devant le tribunal administratif de Rouen, déposé le 6 septembre 2024, assorti d'une demande de suspension, le préfet a sollicité l'annulation de cette délibération. Le juge des référés a suspendu l'exécution de cette délibération par une ordonnance du 1 er octobre 2024, considérant que le moyen tiré de l'insuffisance des contreparties de la cession du bien au prix de l'euro symbolique était de nature à créer un doute sérieux quant à la légalité de la délibération.

40. À la demande de la commune, formulée par un mémoire en date du 19 novembre 2024, le tribunal administratif de Rouen a désigné une médiatrice, par ordonnance du 6 décembre 2024, pour intervenir dans le litige opposant la préfecture de la Seine-Maritime à la commune et à la SSH. Au cours de cette médiation, le pôle d'évaluation domaniale a réalisé une évaluation du terrain d'assiette sur lequel se situe l'immeuble, fixant sa valeur vénale à 300 000 €, dans un avis du 27 mars 2025, avec une marge d'appréciation de 10 %, soit une fourchette basse de 270 000 €.

41. Par trois délibérations du 3 juillet 2025, la commune a retiré la délibération du 11 avril 2024, a approuvé la cession de l'ensemble immobilier à 270 000 € et a autorisé la signature d'un protocole d'accord, conformément à l'article 2044 du code civil, permettant de réintégrer les sommes liées à l'exploitation de l'immeuble dans les comptes de la commune.

42. Un protocole transactionnel a été signé le 10 juillet 2025 entre la commune et la SSH. Par un courrier du 11 août 2025, la préfecture les a invitées à le modifier, attirant l'attention de la commune « sur le caractère perfectible du protocole, en particulier en ce qui concerne les emprunts, dont la charge devrait rester assurée par le bailleur » ajoutant qu' « Il convient désormais de faire évoluer le protocole et la délibération du 9 juillet 2025 en ce sens ».

43. Le protocole modifié, approuvé par une délibération du conseil municipal en date du 16 octobre 2025 et par une délibération du conseil d'administration de la SSH en date du 24 avril 2025, est entré en vigueur le 30 octobre 2025.

44. Dans ce cadre, la SSH s'est engagée à restituer à la commune l'intégralité des loyers perçus entre le 1 er février 2023 et la cession. En contrepartie, les charges non récupérables supportées par la société et une rémunération forfaitaire de l'activité de gestion ont été mises à la charge de la commune. Pour les années 2023 et 2024, le protocole fixait les sommes à intégrer à la comptabilité de la commune à 93 905,32 € de dépenses et 129 756,99 € en recettes. Deux certificats administratifs, des 17 novembre et 2 décembre 2025, attestent de l'exécution comptable des engagements pris.

45. Par acte authentique de vente du 18 décembre 2025, la cession de l'ensemble immobilier à la SSH a été conclue au prix de 270 000 €.

46. Les loyers dus pour l'année 2025 ont été évalués à 66 572,41 €. Les dépenses, déterminées selon les mêmes modalités que pour les années précédentes, s'élèvent à 57 459,78 €. Conformément au protocole, ces montants doivent être versés au plus tard le 31 décembre 2026.

Sur la qualification juridique

47. Sont comptables de fait, aux termes de l'article L. 131-15 précité, les personnes ayant participé au recouvrement de recettes destinées à la caisse de la commune, sans agir sous le contrôle ou pour le compte du comptable public. Cette qualification s'applique également aux personnes ayant reçu ou manié directement ou indirectement les fonds et valeurs ainsi extraits irrégulièrement de la caisse de la commune.

48. Il ressort des faits énoncés ci-dessus, qu'à compter du 1 er février 2023, les recettes issues de la location des logements et du local commercial de l'immeuble Jacquard, ont été encaissées par la SSH ; qu'elle a également supporté les dépenses nécessaires à l'exploitation de ces biens.

49. En premier lieu, une gestion de fait n'est caractérisée que si les deniers recouvrés ou maniés sont publics, c'est-à-dire s'ils ont vocation à être encaissés ou décaissés par une personne publique dotée d'un comptable public. Tel est le cas lorsque les fonds proviennent de l'exploitation d'un bien immobilier appartenant à la commune et sans que la gestion n'ait été confiée à un tiers dans un cadre juridique régulier.

50. Le bail emphytéotique, signé le 2 février 1983 et arrivé à échéance le 1 er février 2023, indiquait : « À l'expiration du bail, la société d'économie mixte de construction de la ville du Petit-Quevilly, « preneur », sera tenue de laisser et abandonner à la ville de Petit-Quevilly, « bailleur », toutes les constructions et améliorations qu'elle aura faites sans pouvoir réclamer aucune indemnité ». À la suite de la fusion absorption décrite aux paragraphes 27 et 28, la SSH venue aux droits de la SEMCPQ a poursuivi l'exploitation de l'immeuble Jacquard dans les conditions prévues par le bail emphytéotique.

51. Conformément à ce bail, le 1 er février 2023, le bien a intégré de plein droit le domaine privé de la commune de Petit-Quevilly. Cette dernière aurait donc dû encaisser les loyers, constitutifs de recettes publiques, et supporter les charges d'exploitation de l'immeuble d'habitation dont elle était propriétaire, sauf à en avoir confié régulièrement la gestion à une tierce personne.

52. En second lieu, il doit être recherché si la personne qui a recouvré les recettes puis manié les fonds disposait d'une habilitation pour le faire, dans les conditions décrites aux paragraphes 22 et suivants.

53. Or, Il est établi, qu'après l'expiration du bail emphytéotique, la SSH a continué d'exploiter l'immeuble Jacquard, sans titre ni habilitation.

54. Il résulte de ce qui précède que l'infraction définie par l'article L. 131-15 du CJF est constituée à la fois en recettes et en dépenses, ce qui n'est pas contesté par Mme X et M. Y.

Sur l'imputation des responsabilités

55. Mme X, en sa qualité de maire de la commune de Petit-Quevilly, a laissé la SSH s'immiscer dans le maniement des deniers publics liés à l'exploitation de l'immeuble communal. Elle ne s'est pas opposée à la conservation des sommes qui auraient dû être reversées à la commune, et a laissé à la charge de la SSH les dépenses qui auraient dû être supportées par la collectivité. Bien qu'elle n'ait pas manié personnellement les deniers en cause, sa position d'autorité et sa connaissance des faits la rendent responsable en tant que gestionnaire de fait.

56. M. Y, en sa qualité de président-directeur général de la SSH, alors même qu'il était informé de l'expiration du bail emphytéotique, a ordonné la perception des recettes et le paiement des charges liées à l'exploitation du bien communal, participant ainsi directement à la gestion de fait irrégulière. Bien qu'il n'ait pas manié personnellement les deniers en cause, sa connaissance et la participation active de la société qu'il dirige, à l'infraction, le rendent responsable en tant que gestionnaire de fait.

57. En conséquence, la responsabilité de Mme X et celle de M. Y doivent être engagées sur le fondement de l'article L. 131-15 du CJF.

Sur les moyens par lesquels M. Y et Mme X entendent s'exonérer ou atténuer leur responsabilité

Sur la nécessité d'assurer la sécurité des usagers et la continuité du service public

58. À titre de circonstances exonératoires de responsabilité, Mme X comme M. Y font valoir que la poursuite de l'exploitation de l'immeuble par la SSH, malgré l'expiration du bail emphytéotique, avait deux objectifs : assurer le maintien des locataires dans ces logements et assurer la continuité du service public du logement social dans un contexte local défavorable. Ils soutiennent que la gestion de fait était inévitable pour répondre à ces objectifs dans l'attente de la régularisation de la situation.

59. Si, dans certains cas jugés exonératoires ou absolutoires, la juridiction financière répressive a renoncé à prononcer une sanction à l'encontre des personnes renvoyées, en raison d'un objectif supérieur de bon fonctionnement et de continuité du service public, cette renonciation était subordonnée à la double condition que les difficultés n'aient pu être résolues autrement, et que leurs auteurs apportent la preuve de cette impossibilité.

60. Or, Mme X et M. Y n'apportent aucun élément sérieux démontrant que les objectifs qu'ils invoquent n'auraient pas pu être atteints dans le respect des règles de l'ordre public financier.

61. Il résulte de ce qui précède que ces moyens doivent être écartés.

Sur les démarches de Mme X et M. Y destinées à régulariser la situation

62. Mme X et M. Y affirment avoir, tout au long de la période litigieuse, déployé des efforts constants afin de trouver une solution pérenne, préservant les intérêts financiers de la SSH, principal bailleur social du territoire communal, et mettant fin à la situation de gestion de fait.

63. Ils indiquent que la cession de l'immeuble Jacquard à la SSH a été envisagée dès le mois d'octobre 2023 et que les recours préfectoraux ont retardé la régularisation de la situation jusqu'à l'été 2025.

64. Ils rappellent également qu'il a été envisagé de mettre à disposition de la SSH l'ensemble immobilier par un bail locatif d'un montant de 3 252,06 € de loyer annuel. Puis, compte tenu des travaux de rénovation énergétique prévus, ils ont ensuite examiné la possibilité de conclure un bail à l'euro symbolique.

65. Par ailleurs, M. Y précise que l'option relative à la cession du bien à un euro symbolique a été maintenue malgré l'avis défavorable de la préfecture, avec l'objectif de soumettre le litige au juge administratif, afin de déterminer si cette solution était appropriée dans un contexte où la SSH est liée par plus d'une trentaine de contrats similaires.

66. Enfin, Mme X rappelle qu'elle est à l'origine de la demande de médiation formulée en novembre 2024, soulignant qu'elle n'a pas attendu l'ouverture d'une instruction de la Cour des comptes pour rechercher une solution de régularisation, contrairement à ce que soutient le ministère public.

67. Toutefois, aucune des solutions évoquées n'excluait la conclusion, dès le 1 er février 2023, d'une convention conforme aux modalités énoncées aux paragraphes 22 et suivants, afin de prévenir puis de faire cesser immédiatement le maniement irrégulier des deniers publics.

68. En outre, si des courriels échangés le 20 mars 2024 attestent de l'initiative de la commune de proposer la conclusion d'une convention de location du bien à la SSH, cette tentative de retour dans un cadre légal s'est caractérisée par sa brièveté. Les parties ont, dès le début du mois d'avril 2024, abandonné cette initiative et repris leur projet initial de cession à l'euro symbolique.

69. Enfin, la proposition de médiation a été formulée dans le cadre d'une instance devant le juge administratif qui ne concernait que la cession de l'ensemble immobilier au prix d'un euro symbolique. Aucune des pièces versées au dossier n'apporte la preuve que la restitution des sommes indûment perçues et dépensées par la SSH au titre de la gestion de fait était envisagée à cette période. En revanche, un courriel adressé par la commune à la SSH, le 19 mars 2025, indique « Dans le cadre de l'instruction ouverte par la Cour des comptes sur le dossier cité en objet et après échange avec notre avocat, il apparaît indispensable d'établir un protocole transactionnel portant sur la gestion de l'immeuble pour l'année 2023 (à compter de la fin du bail) et l'année 2024 ». Ce courriel démontre que ce n'est qu'en 2025, à la faveur de l'instruction conduite par la chambre du contentieux, que la question du règlement de la gestion de fait a été envisagée.

70. Dès lors, l'ensemble de ces moyens doivent être écartés.

Sur l'absence d'enrichissement personnel

71. Mme X et M. Y font valoir l'absence d'enrichissement personnel résultant de la situation de gestion de fait et nient toute intention de dissimulation.

72. Or, il n'est pas fait grief à Mme X ou à M. Y d'avoir tiré profit de la situation. L'infraction de gestion de fait sanctionne le non-respect du champ de compétence exclusif du comptable public sur la caisse publique et n'a pas vocation à réprimer les atteintes à la probité.

73. En outre, M. Y souligne qu'il exerce ses fonctions à titre bénévole.

74. Néanmoins, par principe, l'exercice de fonctions à titre bénévole ne dispense pas les responsables de leur obligation de diligence et de conformité aux exigences légales.

75. Par conséquent, ces moyens sont inopérants.

Sur la complexité juridique de l'affaire et le défaut de conseil

76. Mme X et M. Y déclarent n'avoir pris connaissance, qu'au cours de l'audience, des dispositions relatives aux règles de maniement des deniers publics, aux baux emphytéotiques et aux sociétés anonymes d'HLM, telles qu'exposées aux paragraphes 9 à 25. Ils invoquent la complexité juridique de l'affaire comme circonstance atténuante de leur responsabilité.

77. M. Y se prévaut également de son inexpérience en matière juridique et impute aux services déconcentrés de l'État un défaut de conseil.

78. Toutefois, il est établi que Mme X et M. Y ont été dûment alertés du caractère irrégulier de la situation et que diverses solutions ont été proposées au fil du temps pour mettre fin à la gestion de fait.

79. Par un courrier du 26 octobre 2023 adressé à la commune, le responsable du service de gestion comptable du Mesnil-Esnard constatait la situation juridique de l'immeuble, soulignait la nécessité de procéder à une régularisation des opérations de gestion de l'immeuble et indiquait que l'encaissement des loyers par la SSH était susceptible de « constituer une gestion de fait ».

80. Le 13 novembre 2023, le comptable public informait une nouvelle fois la commune de la nécessité de régulariser, par un accord avec la SSH, la gestion passée et, pour l'avenir, de signer une convention de mandat temporaire fixant les conditions de gestion de l'immeuble, notamment « le reversement du produit net de gestion : loyers – charges courantes – grosses réparations – rémunération du gestionnaire », dans l'attente de la vente à la SSH.

81. Dans le cadre du recours gracieux décrit au paragraphe 36, le préfet indiquait également qu'il appartenait à la commune d'émettre les titres de recettes pour recouvrer les loyers des occupants de l'immeuble devenu propriété de la commune à l'expiration du bail emphytéotique.

82. Ces mises en garde explicites mettaient en lumière les risques de gestion de fait et soulignaient la nécessité de mettre en œuvre des dispositions propres à régulariser cette situation, dans l'attente de la cession de l'immeuble à la SSH. Les échanges versés au dossier établissent que les dirigeants de la SSH ont systématiquement été informés de ces alertes.

83. Il résulte de ce qui précède que ces moyens manquent en fait.

Sur l'état de santé de Mme X

84. Mme X fait valoir que sa situation médicale l'aurait conduite à se retirer des affaires de la commune entre les mois d'octobre 2023 et de mars 2024.

85. Cependant, elle ne démontre pas que cette absence a eu une incidence concrète sur la situation qui, de fait, a perduré entre le 1 er février 2023 et le 18 décembre 2025. Son état de santé ne saurait donc être retenu comme une circonstance atténuante.

Sur les moyens soulevés exclusivement par M. Y

86. M. Y fait valoir, à titre de circonstance qu'il qualifie d'absolutoire de responsabilité, la date de sa prise de fonction, peu avant l'échéance du bail emphytéotique.

87. Néanmoins, il a été nommé président-directeur général de la société le 22 mars 2022, soit près de onze mois avant l'échéance du bail emphytéotique, ce qui lui laissait un délai suffisant pour prendre la mesure de ses responsabilités.

88. M. Y indique également, afin d'atténuer sa responsabilité, que depuis sa prise de fonction, personne n'a attiré son attention sur l'expiration du bail jusqu'au contrôle de l'agence nationale de contrôle du logement social en janvier 2023, ni sur l'urgence des mesures à prendre.

89. Toutefois, un rapport du commissaire aux comptes en date du 10 mai 2022, relatif à l'exercice 2021, fait état de trente-quatre baux emphytéotiques en vigueur au 31 décembre 2021, dont plus d'une vingtaine ont été contractés avec la commune de Petit-Quevilly, et en indique la date d'expiration. Ce rapport a été présenté lors de l'assemblée générale ordinaire présidée par M. Y, en présence de Mme X, secrétaire de séance, comme en atteste la délibération du conseil d'administration de la SSH en date du 22 juin 2022.

90. Ainsi, il apparaît, au vu des éléments de l'affaire, que l'objet social de l'entreprise et la fonction de président-directeur général de la SSH exercée par M. Y auraient dû l'inciter à s'intéresser, dès sa désignation et au plus tard à compter de l'assemblée générale ordinaire de juin 2022, à une question aussi importante pour la pérennité de l'exploitation de l'entreprise que celle du titre ou de l'habilitation dont disposait la société pour la mise en location des logements.

91. Les moyens soulevés aux paragraphes 86 et 88 seront donc écartés.

92. Enfin, dans le but d'atténuer sa responsabilité, M. Y a indiqué, à l'occasion de l'audience, que le directeur de la SSH, M. R, nommé le 1 er novembre 2022, avait été chargé de la gestion de la situation de l'immeuble Jacquard.

93. Cependant, il résulte des dispositions du code de commerce et des statuts de la SSH, que le président-directeur général de la SSH est investi des pouvoirs les plus étendus pour agir en toute circonstance au nom de la société.

94. En outre, selon les pièces versées au dossier, ce n'est qu'à compter du 18 juin 2025 que le directeur a disposé d'une délégation de pouvoir lui confiant « la négociation, la passation, l'engagement, la signature, le suivi d'exécution et le paiement des termes et obligations du protocole afférent à la régularisation et à la gestion de l'immeuble » et la signature de l'acte d'acquisition du bien, sous la direction du délégant.

95. Ainsi, bien que les échanges entre la SSH et la commune démontrent l'implication de M. R dans la gestion de ce dossier, celui-ci n'en portait pas la responsabilité juridique, laquelle est demeurée entre les mains de M. Y

96. En conséquence, cette circonstance ne saurait atténuer la responsabilité de M. Y.

Sur la réparation du dommage et l'absence d'intérêt pratique

97. Il résulte des éléments du dossier, rappelés aux paragraphes 41 à 46, que la commune et la SSH se sont accordées sur un montant de réparation du dommage causé à la caisse publique pour la période du 1 er février 2023 au 18 décembre 2025 et que la vente du bien a mis fin au maniement irrégulier des fonds.

98. Eu égard à la réparation du dommage, dont le caractère intégral est d'ailleurs contesté par le ministère public, et à la fin définitive du trouble à l'ordre public du fait de la cession de l'immeuble, Mme X et M. Y sollicitent l'application de l'alinéa 2 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 ».

99. Néanmoins, en l'absence de mesures prises pour prévenir puis mettre fin rapidement à la gestion de fait dès qu'ils en ont été informés, malgré les alertes et conseils reçus des services déconcentrés de l'État, et du fait que l'irrégularité a perduré jusqu'au 18 décembre 2025, la réparation évoquée, si elle peut atténuer la responsabilité des intéressés, ne peut à elle seule justifier une dispense de peine.

100. En outre, M. Y sollicite sa relaxe en soutenant que, les irrégularités ayant cessé, la reconnaissance d'une situation de gestion de fait est dépourvue d'intérêt pratique.

101. Toutefois, la notion d'absence d'intérêt pratique a été développée par la jurisprudence dans le cadre du régime de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics en vigueur jusqu'au 1 er janvier 2023. Ce régime visait principalement au rétablissement des formes budgétaires et comptables et à la récupération des fonds irrégulièrement détournés de la caisse publique. Elle ne saurait être utilement invoquée dans le cadre actuel de la responsabilité financière des gestionnaires publics, qui établit un régime répressif visant à réprimer l'ingérence dans le maniement des deniers publics en tant que trouble à l'ordre public financier, indépendamment de toute notion de préjudice financier causé à la caisse publique et de toute régularisation ultérieure.

Sur les circonstances à prendre en compte

102. Ni Mme X, ni M. Y n'ont anticipé l'arrivée à échéance du bail, alors que leurs responsabilités respectives au sein de la commune et de l'entreprise leur donnaient accès à toutes les informations nécessaires et qu'il ressort des pièces du dossier que la mise à disposition de biens immobiliers par bail emphytéotique constitue un mode de fonctionnement usuel pour la SSH et pour la commune.

103. Mme X, dans son mémoire en défense, soulève certes une difficulté tenant à la nécessité d'une procédure de mise en concurrence pour le choix d'un bailleur social. Toutefois, une anticipation adéquate aurait permis de surmonter cet obstacle.

104. Par ailleurs, Mme X, conseillère départementale depuis 2015, élue municipale depuis juillet 2019, maire de Petit-Quevilly et vice-présidente de la métropole Rouen Normandie depuis 2020, ainsi que M. Y, adjoint de la maire depuis 2020, étaient nécessairement familiers des règles de maniement des deniers publics. En outre, ils ont été alertés à plusieurs reprises sur les risques de gestion de fait et la nécessité de prévoir des mesures permettant de régulariser la situation, dans l'attente de la vente de l'immeuble à la SSH.

105. Aucun d'eux ne fait état d'un obstacle sérieux à la mise en place d'une solution provisoire, permettant d'éviter la gestion de fait.

106. De plus, si la présente décision se limite aux faits survenus entre le 1 er février 2023 et le 12 décembre 2024, la Cour constate, comme le ministère public, que le maniement irrégulier des deniers publics n'a pris fin que le 18 décembre 2025.

107. Ces éléments caractérisent un ensemble de circonstances aggravant la responsabilité de Mme X et de M. Y dans la commission de l'infraction qui leur est imputée.

108. En revanche, la cessation de la situation de gestion de fait, ainsi que l'accord de réparation du dommage causé à la caisse publique, dont la mise en œuvre est déjà effective pour l'essentiel, constituent des éléments propres à atténuer la responsabilité de Mme X et de M. Y.

Sur l'amende

Sur le plafond de l'amende

109. L'article L. 131-18 du CJF dans sa version applicable du 1 er janvier 2023 au 21 février 2026, soit au moment des faits, disposait que « La juridiction peut prononcer à l'encontre du justiciable dont elle a retenu la responsabilité dans la commission de l'infraction prévue à l'article L. 131-15 une amende d'un montant maximal égal à six mois de sa rémunération annuelle à la date de la déclaration de la gestion de fait au comptable dans les fonctions duquel il s'est immiscé. / La juridiction, pour fixer le montant de l'amende, tient compte de l'importance et de la durée de la détention ou du maniement des deniers, des circonstances dans lesquelles l'immixtion dans les fonctions de comptable public s'est produite, ainsi que du comportement et de la situation matérielle du comptable de fait. / Cette amende peut se cumuler avec celles sanctionnant les autres infractions prévues à la section 2 du présent chapitre ».

110. L'article L. 131-18 du CJF, dans sa version issue de l'article 172 de la loi n°2026-103 du 19 février 2026 de finances pour 2026, en vigueur à compter du 21 février 2026, dispose désormais que « La juridiction peut prononcer à l'encontre du justiciable dont elle a retenu la responsabilité dans la commission de l'infraction prévue à l'article L. 131-15 une amende d'un montant ne pouvant excéder six mois du traitement indiciaire brut de référence mentionné au premier alinéa de l'article L. 131-16. / La juridiction, pour fixer le montant de l'amende, tient compte de l'importance et de la durée de la détention ou du maniement des deniers, des circonstances dans lesquelles l'immixtion dans les fonctions de comptable public s'est produite, ainsi que du comportement et de la situation financière du comptable de fait. / Cette amende peut se cumuler avec celles sanctionnant les autres infractions prévues à la section 2 du présent chapitre ».

111. L'article L. 131-16 précise, dans sa version issue de l'article 172 de la loi du 19 février 2026 mentionnée ci-dessus, en vigueur à compter du 21 février 2026, que le montant de l'amende ne peut « excéder six mois du traitement indiciaire brut afférent à l'indice brut spécifique le plus élevé mentionné à l'annexe 3 du décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 modifié relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'Etat, des personnels des collectivités territoriales et des personnels des établissements publics d'hospitalisation ».

112. En vertu de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, visés ci-dessus, et en conformité avec le principe de rétroactivité in mitius , les dispositions d'une loi nouvelle trouvent leur application aux infractions commises antérieurement à leur entrée en vigueur et n'ayant pas fait l'objet d'une condamnation devenue définitive, dès lors qu'elles se révèlent moins sévères que les dispositions antérieures.

113. Compte tenu des modalités de détermination des plafonds de peine applicables, il y a lieu de procéder à une comparaison entre le montant du plafond correspondant à six mois du traitement indiciaire brut de référence mentionné au premier alinéa de l'article L. 131-16 au montant de six mois de rémunération annuelle des mis en cause, afin de déterminer le texte applicable.

114. La rémunération annuelle au sens de l'article L. 131-16 concerne l'ensemble des rémunérations, quelle que soit leur nature, perçues au titre des fonctions pour lesquelles les personnes sont justiciables, mais également au titre de toute autre activité exercée au moment des faits.

115. En l'espèce, le calcul des plafonds intégrant l'ensemble des rémunérations perçues par M. Y et par Mme X conduit à leur appliquer les dispositions de l'article L. 131-18 dans leur version issue de l'article 172 de la loi du 19 février 2026, qui leur est plus favorable.

Sur le quantum de l'amende

116. Il sera fait une juste appréciation de la gravité des faits, en infligeant à Mme X une amende de 1 500 €.

117. Il sera fait une juste appréciation de la gravité des faits, en infligeant à M. Y une amende de 1 500 €.

Sur la publication

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

Par ces motifs, DÉCIDE :

Article 1 er . – Mme X est condamnée à une amende de mille-cinq-cents euros (1 500 €).

Article 2. – M. Y est condamné à une amende de mille-cinq-cents euros (1 500 €).

Article 3. – Le présent arrêt sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait et jugé par M. Emmanuel GLIMET, président de chambre par intérim, président de la formation, Mme Agnès KARBOUCH, conseillère présidente, présidente de section, M. Thomas CHARDIN, conseiller référendaire, M. Alain STEPHAN, conseiller président, Mme Lauriane MERLET, première conseillère et M. Arnaud PIERRAT, conseiller.

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 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. 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. 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.