

Le Président

N°/G/80/03-732B

Noisiel, le 9 octobre 2003

N° 03-0470 R

RECOMMANDE AVEC A.R.

Monsieur le Maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la Chambre régionale des comptes d'Ile-de-France sur la gestion de la commune de Choisy-le-Roi.

Il est accompagné de la réponse reçue à la Chambre dans le délai prévu par l'article L. 241-11, alinéa 4, du Code des juridictions financières

Il vous appartient de transmettre ce rapport et la réponse jointe, à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
3. donner lieu à débat.

Dès la plus proche réunion de l'assemblée, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Vous voudrez bien informer le greffe de la Chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et la réponse jointe auront été portés à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet et au trésorier-payeur général du Val de Marne.

Veillez agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération distinguée.

P.J. : 1.

Christian DESCHEEMAEKER

Monsieur le Maire de Choisy le Roi

Hôtel de Ville

Place Gabriel Péri

BP 208

94607 CHOISY LE ROI CEDEX

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES FORMULEES SUR LES COMPTES 1997 à 2000 ET LA GESTION DE LA COMMUNE DE CHOISY-LE-ROI

Le contrôle de la chambre fait suite à une demande motivée de vérification présentée par le maire de Choisy-le-Roi le 15 novembre 2000 et renouvelée le 3 octobre 2001, portant sur l'organisation et la gestion du service public des marchés forains.

L'entretien préalable prévu par l'article L 241-7 du Code des juridictions financières a eu lieu le 16 janvier 2003 avec l'ordonnateur.

Lors de sa séance du 11 février 2003, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées, le 29 avril 2003, au maire de la commune de Choisy-le-Roi.

Des extraits des observations la concernant ont été adressés, à la même date, au président directeur général de la SA "Les fils de Mme Géraud".

La réponse du maire de la commune de Choisy-le-Roi est parvenue à la chambre le 7 juillet 2003, après qu'un délai supplémentaire lui eut été accordé.

Le président directeur général de la SA "Les fils de Mme Géraud" a répondu le 5 juin 2003.

A sa demande, le président directeur général de la SA "Les fils de Mme Géraud" a été entendu par la chambre le 1er juillet 2003.

Lors de sa séance du 26 août 2003, la chambre a arrêté les observations définitives suivantes :

I - LA SITUATION FINANCIERE (analyse sommaire)

Compte tenu de la date à laquelle elle a mené ses investigations, la chambre a examiné brièvement l'évolution de la situation financière de la commune jusqu'au 31 décembre 2001.

Au cours de la période de 1997 à 2001, cette situation s'est globalement améliorée. Les produits de fonctionnement ont progressé plus vite que les charges, permettant une augmentation de la capacité d'autofinancement. La capacité d'autofinancement nette (c'est-à-dire après déduction de l'annuité d'emprunts) est également en progression sur la période.

En dépit de l'augmentation de l'encours de la dette communale, la capacité de désendettement, mesurée de façon théorique par le rapport entre l'encours de la dette et l'épargne brute, s'est améliorée entre 1997 et 2001, passant de 10,16 ans à 5,67 ans.

Il n'a pas été identifié au 31 décembre 2001 de risque significatif de nature à remettre en cause les grands équilibres des finances communales.

II - LE SERVICE PUBLIC DES MARCHES FORAINS COMMUNAUX

A - LA PRESENTATION DES MARCHES FORAINS ORGANISES PAR LA COMMUNE DE CHOISY-LE-ROI

Trois marchés forains sont actuellement organisés par la commune de Choisy-le-Roi :

- le marché des Navigateurs
- le marché du Centre
- le marché des Gondoles

Ces marchés se tiennent sous une halle couverte et fermée, dont la construction a été assurée par la ville. Le marché du Centre s'étend au-delà de la halle, en plein-vent, pour recevoir des commerçants non abonnés (volants).

Globalement, il y a six jours de marché à Choisy-le-Roi, à raison de deux jours par marché. Quatre marchés sont organisés en semaine et deux en fin de semaine. La clientèle de chacun de ces marchés est différente.

Le marché des Gondoles, transféré et réinstallé en 2002 dans une nouvelle halle, est situé dans un quartier pavillonnaire ancien et de petits habitats collectifs. Il attire une clientèle âgée et stable.

Le marché des Navigateurs, installé à la charnière du grand ensemble de Choisy-le-Roi/Orly et de deux zones pavillonnaires comprenant de petits collectifs, couvre une zone de chalandise qui s'étend aux habitants des communes environnantes (Thiais, Vitry-sur-Seine, Orly), attirés par la

qualité de l'offre. Toutefois, sa fréquentation évolue peu. La commune d'Orly organise un marché forain dans le quartier dit des "gaziers", à proximité du marché des Navigateurs. Il n'est pas exclu que l'activité de ce dernier en soit affectée.

Le marché du Centre, qui est le plus important des trois, en particulier le dimanche, est régionalement connu. Il s'inscrit à la fois dans un quartier jeune, le quartier Saint-Louis, et dans le périmètre de l'Opération de renouvellement urbain, qui compte 1130 logements sociaux. Les commerces spécialisés, très variés, attirent une clientèle d'origine étrangère. Toutefois, la commune estime que le développement récent des étals de friperie et de ventes de vêtements laisse supposer un faible pouvoir d'achat d'une part importante de la clientèle. L'apparition récente de problèmes de sécurité, signalés notamment par les commerçants, a amené la ville à constituer un groupe de travail sur ce sujet, comprenant les membres du Contrat local de sécurité, les commerçants et la chambre de commerce.

Évaluée à partir de leur fréquentation par les commerçants non sédentaires, l'activité de ce service public a connu une évolution au cours de la décennie quatre-vingt-dix (cf. tableau ci-après).

Nombre moyen d'emplacements occupés par an		1992	1994	2000
Centre	part des abonnés	100	91	97
	part des volants	40	80	80
Navigateurs	part des abonnés	50	52	37
	part des volants	20		4
Gondoles	part des abonnés	40	40	30
	part des volants	4		4
TOTAL		254	263	252

Sur tous les marchés, le nombre de commerçants abonnés est en baisse sensible. Cette baisse est en partie compensée par la présence d'un plus grand nombre de commerçants non abonnés (volants) sur le marché du Centre. Globalement, l'activité des marchés forains de Choisy-le-Roi apparaît en baisse sur la période, ce qui peut s'expliquer pour partie par la perturbation provoquée par la reconstruction du marché des gondoles.

La commune ne dispose pas d'éléments sur l'impact économique de ses marchés forains, apprécié au regard du chiffre d'affaires généré par l'activité des commerçants non sédentaires.

Cet impact est toutefois sans commune mesure avec celui des recettes tirées par la ville de cette activité, sous la forme de la redevance qui lui est versée par son délégataire en contrepartie de l'habilitation donnée à celui-ci de recouvrer les droits de place. Pour la période de 1997 à 2001, le montant de cette redevance s'est élevé chaque année à 0,93 MF (140 842 euros), soit un faible montant au regard du budget communal.

B - L'ORGANISATION ET LA GESTION DU SERVICE PUBLIC DES MARCHES FORAINS

1 - La réglementation des marchés et les dépenses communales liées à l'organisation et au fonctionnement de ce service public

1) - Le traitement des demandes d'attribution de places par les abonnés

Un règlement des marchés a été adopté au mois de septembre 2002 par la ville. Jusqu'à cette date, les demandes de places d'abonnés étaient régies par les articles 14 et 15 du traité de 1956, qui valaient sur ce point règlement municipal. En application de ces dispositions, les demandes étaient adressées au maire. Les places étaient attribuées par la commission locale des marchés, après avis éventuel du concessionnaire ou de son représentant. Depuis la mise en œuvre du règlement des marchés, le délégataire n'intervient que par l'intermédiaire de son représentant à la commission des marchés. Celle-ci donne un avis consultatif sur l'attribution de ces places. La décision est réservée au maire. Le concessionnaire place ensuite les commerçants sur les marchés. Un certain nombre de documents doivent être produits par les demandeurs, notamment un extrait K bis du registre du commerce et la carte de commerçant non sédentaire.

2) - La consultation des organisations professionnelles

Aux termes de l'alinéa 1er de l'article L 2224-18 du code général des collectivités territoriales, la création, le transfert ou la suppression d'un marché ne peut intervenir qu'après la consultation des organisations professionnelles intéressées, qui ont un mois pour donner leur avis. Cette consultation, inscrite dans la délibération du 22 juin 2000 autorisant le transfert du marché des Gondoles, a été effective et largement ouverte.

3) - La commission locale des marchés

Cette commission, qui permet notamment de répondre aux obligations de consultation prévues à l'article L 2224-18 du code général des collectivités territoriales, a été mise en place à Choisy-le-Roi. Elle comprend des représentants de la ville, des commerçants et du délégataire. Elle est présidée par le maire ou son représentant. Elle est convoquée selon les besoins ou sur proposition des parties intéressées. Elle permet notamment de maintenir un dialogue permanent quant à l'organisation et au fonctionnement des marchés, tels que l'attribution des emplacements, les problèmes de gestion courante, la programmation des animations, de contrôler l'exploitation des marchés et de gérer les conflits, en collaboration avec la ville et le délégataire.

La commission est également consultée par le conseil municipal lors de la révision des tarifs des droits de place. Enfin, les fonds collectés par le délégataire au titre de la redevance d'animation sont utilisés après décision de cette commission.

4) - Les travaux d'investissement effectués sur les marchés

Pendant les exercices 1990 à 1998, la ville a effectué des travaux d'investissement à hauteur de 8,27 MF (1,26 M euros), dont 4,1 MF (0,62 M euros) pour le marché des Navigateurs. Les redevances d'exploitation cumulées, reçues par la ville sur la même période, abstraction faite du versement du FISAC pour les travaux d'aménagement du marché des Gondoles, soit 0,62 MF (0,09 M euros), ont couvert 47,94 % de ces travaux.

5) - Les charges supportées par la commune au titre du nettoyage des marchés

La redevance dite de balayage versée par le délégataire des marchés forains est destinée à couvrir les frais de balayage, d'enlèvement des détritiques et la destruction des immondices, à la charge de la ville. En 1999, le montant total de ces prestations, évaluées par la commune à la somme de 1,59 MF TTC (0,24 M euros), a été couvert à hauteur du 1/3 par la redevance correspondante. Ce rapport était identique en 1990.

6) - Le respect des règles relatives à l'hygiène des denrées alimentaires

Ces normes d'hygiène, édictées par la directive européenne n° 93/43/CEE, ont été transposées en France par un arrêté interministériel du 9 mai 1995. Ce texte a prévu une dérogation pour la mise aux normes des températures de conservation des denrées, dont la conformité devait être effective au 15 mai 2000.

Le respect de ces règles impose des installations spécifiques sur les marchés, telles que des lave-mains, sanitaires, bornes d'alimentation électrique, matériel de stockage pour l'enlèvement des détritiques.

A Choisy-le-Roi, les marchés des Gondoles et des Navigateurs sont correctement équipés. La mise aux normes du marché du Centre n'est que partiellement réalisée.

2 - Le mode de gestion du service public des marchés forains

Le service public des marchés forains de la commune de Choisy-le-Roi est délégué à l'entreprise Géraud depuis au moins 1956.

1) - Un traité initial conclu en 1956 et toujours en vigueur

Ce traité, toujours en vigueur, a été signé le 4 janvier 1956 entre la commune et Mme Veuve Géraud, entrepreneur de droits communaux, à laquelle ont succédé ses ayants-droits MM. AUGUSTE et GERAUD, représentés par leur mandataire, la société anonyme "Les Fils de Mme GERAUD".

La concession couvre trois marchés, actuellement dénommés marchés du Centre, des Gondoles

et des Navigateurs.

Aux termes du traité, le délégataire perçoit les droits de place, fixés par la ville. Il a la charge et le monopole exclusif de fournir le matériel aux commerçants. Il assure le placement des commerçants, abonnés ou volants. Il doit entretenir les marchés.

La ville assure l'éclairage des marchés, le balayage et l'enlèvement des débris.

Les commerçants acquittent des droits de différentes natures, perçus par le délégataire : droits de place et de matériel, droits de déchargement et de stationnement. Le traité réserve la possibilité pour la commune de créer de nouveaux droits.

En contrepartie de la perception des droits de place, le délégataire verse à la ville une redevance annuelle et forfaitaire. Les modalités de variation de cette redevance et des droits de place sont inscrites à l'article 54 du traité.

Les droits de place et la redevance évoluent à la même date et dans la même proportion. Toutefois, à la différence des droits de place, considérés comme une ressource fiscale et qui sont modifiés par une délibération spéciale du conseil municipal, l'augmentation de la redevance n'a pas à être approuvée par cette assemblée. Dans les faits et jusqu'en 1994, le conseil municipal a arrêté dans la même délibération l'augmentation conjointe des droits de place et de la redevance.

L'article 63 du traité précise que les opérations que la ville envisagera sur ses marchés, en terme d'extension, de déplacement ou encore de création, devront faire l'objet d'un cahier des charges spécial, qui sera proposé en priorité au délégataire en place. Comme cela sera exposé plus loin, la ville et le délégataire ont eu une interprétation divergente de cette clause du contrat, qui apparaît peu en phase avec les règles de publicité applicables depuis 1993 aux conventions de délégation de service public.

2) - Un contrat modifié par trente et un avenants et ne venant à échéance qu'en 2010.

Trente et un avenants ont été signés depuis le traité initial, dont le dernier en date du 29 janvier 1998. Un certain nombre d'entre eux ont apporté des modifications substantielles à l'économie du contrat initial.

L'avenant n° 3 du 31 mars 1960 a prolongé le traité au 31 décembre 1985, en contrepartie du remboursement par le délégataire des annuités versées par la ville pour un emprunt d'une durée de cinq ans destiné à divers travaux sur les marchés du Centre et des Gondoles.

Les avenants n° 7 et 8 des 23 juin et 12 octobre 1970 ont prolongé le traité de trente ans, à compter du 1er juillet 1970. Le contrat devait donc venir à expiration le 1er juillet 2000. Cette prolongation était justifiée par la redevance supplémentaire et spécifique que le délégataire était

tenu de verser jusqu'en 1983, à titre de contribution à la reconstruction de l'ancien marché de la Cuve (aujourd'hui appelé marché des Navigateurs).

Aux termes de l'avenant n° 16 du 8 octobre 1980, le traité a encore été prorogé pour une durée de dix années supplémentaires (échéance en octobre 2010), afin de tenir compte de la construction par la collectivité du nouveau marché du Centre, pour une dépense estimée à 1,37 M euros. Dans ce cadre, le délégataire s'est engagé à verser à la ville, de 1981 à 1995, une redevance supplémentaire annuelle spéciale non révisable, d'un montant global de 3,2 M euros, représentant l'amortissement en quinze ans de cet investissement. A l'issue de ce délai, soit le 20 octobre 2010, le traité peut encore se trouver prorogé par un commun accord des deux parties pour une durée de dix ans. L'avenant n° 16 modifie également le mode de calcul de la formule de révision des tarifs et de la redevance et, ce, pour un double motif :

- d'une part, l'obsolescence des indices inclus dans la formule de révision,
- d'autre part, le retard pris dans la revalorisation des tarifs.

Cette nouvelle clause de révision s'applique, à la fois aux tarifs et aux redevances d'exploitation et de balayage.

L'absence de mise en oeuvre intégrale de cette clause de révision par la commune, ainsi modifiée en 1980, a été un des éléments du conflit qui marque actuellement les relations de la ville avec son délégataire.

3) - Un contrat anormalement long, contenant des clauses aujourd'hui inadaptées.

1°) Le traité liant la commune de Choisy-le-Roi et l'entreprise Géraud est d'une durée anormalement longue.

Initialement signé pour vingt-cinq ans, il a été prolongé de cinq ans dès 1960, puis de trente ans à compter de 1970 (reconstruction du marché des Navigateurs) et encore de trente ans à compter d'octobre 1980 (reconstruction du marché du Centre). La commune se trouve donc liée par le contrat signé en 1956 pour une durée de cinquante-quatre ans venant à échéance en octobre 2010. Encore le contrat prévoit-il la possibilité pour la commune de résilier le contrat à cette date, à condition de verser à son délégataire une indemnité de résiliation de 8 M euros. Si cette indemnité n'était pas payée, le traité serait prolongé au moins jusqu'en 2020, ce qui porterait sa durée totale à soixante-quatre ans.

Cette durée exceptionnelle a été acceptée contractuellement par la ville en contrepartie de l'apport de 3,2 M euros effectué par la société Géraud entre 1981 et 1995.

Il résulte des explications données à la Chambre que, dans la projection qui avait alors été

acceptée par la ville, l'amortissement des apports de la société Géraud était envisagé sur quarante ans. Pour cette raison, l'article 6 de l'avenant n°16 du 8 octobre 1980 prévoit que si la commune n'accepte pas la prolongation de dix années envisagée à partir de 2010, elle devra rembourser à son délégataire une indemnité correspondant au quart des apports de celui-ci, chacun d'eux étant actualisé "selon la méthode à intérêts composés et annuités constantes, au taux de 10 %".

La Chambre n'a pu obtenir ni le compte financier prévisionnel sur lequel est fondé cet avenant, ni les éléments financiers permettant la comparaison entre ces prévisions et les réalisations.

En tout état de cause, il résulte de cette clause que la commune s'est imprudemment engagée, sauf à prolonger le contrat de délégation en 2010 pour dix annuités supplémentaires, à verser à la société Géraud une indemnité de 8 M euros dont le détail est exposé au tableau ci-après, qui équivaut pour la société au placement d'une somme de 815 948 euros au taux de 10 % pendant 10 ans.

	Red. spéciale payée par le délégataire	Quart de la redevance	Nbre d'années	Valeur en 2010 actualisation à 10 %
1981	320 145 €	80 036 €	29	1 269 624 €
1982	315 645 €	78 911 €	28	1 137 978 €
1983	305 282 €	76 321 €	27	1 000 563 €
1984	291 466 €	72 867 €	26	868 436 €
1985	222 379 €	55 595 €	25	602 354 €
1986	222 379 €	55 595 €	24	547 594 €
1987	222 379 €	55 595 €	23	497 813 €
1988	222 379 €	55 595 €	22	452 557 €
1989	206 680 €	51 670 €	21	382 371 €
1990	206 680 €	51 670 €	20	347 610 €
1991	200 944 €	50 236 €	19	307 239 €
1992	200 944 €	50 236 €	18	279 308 €
1993	200 944 €	50 236 €	17	253 917 €
1994	73 903 €	18 476 €	16	84 895 €
1995	51 639 €	12 910 €	15	53 927 €
TOTAL	3 263 790 €	815 948 €		8 086 186 €

2°) Le traité qui lie la ville à son délégataire contient d'autres clauses devenues aujourd'hui inadaptées.

Tel est le cas notamment de la grille tarifaire prévue par le traité, qui institue différents droits à la charge des commerçants, dont le paiement de la location du matériel, même non utilisé, mis à leur disposition.

Cette clause est critiquable à plusieurs titres.

En premier lieu, elle peut apparaître aux commerçants comme la contrepartie d'un service qui ne leur est pas - ou ne leur est plus - rendu dans la mesure où ceux-ci mettent aujourd'hui en place

leur propre matériel (bancs, étals réfrigérés, etc...).

En second lieu, même si elle a été initialement instituée en contrepartie d'un service autrefois rendu par le gestionnaire du marché, la contribution demandée aux commerçants non sédentaires au titre du matériel mis à leur disposition n'est juridiquement que l'un des éléments constitutifs du droit de place institué par la commune en application des dispositions de l'article L. 2331-3 - 6°) du code général des collectivités territoriales.

A ce titre, elle constitue une recette fiscale, quand bien même elle est encaissée par le délégataire de service public dont elle assure en fait la rémunération (CE, 22 novembre 1985, Ville de La Courneuve, n° 60.459). De ce point de vue, elle se distingue d'une redevance pour service rendu dont l'encaissement ne serait autorisé que dès lors qu'elle aurait pour contrepartie la mise à disposition effective du matériel du délégataire. S'appuyant sur le contrat de délégation dont il est titulaire et sur les délibérations du conseil municipal arrêtant le montant des droits de place, le délégataire de service public en poursuit le recouvrement auprès des commerçants non sédentaires. Le conseil municipal, pour sa part, en fixe librement le montant en vertu de ses attributions budgétaires et fiscales.

La grille tarifaire prévue par le contrat liant la commune de Choisy-le-Roi et la société Géraud est donc inadaptée, au moins dans sa présentation. Elle suscite inutilement des ambiguïtés et des incompréhensions entre les parties concernées. La commune et son délégataire auraient donc avantage à revoir cette grille pour la simplifier et en faire disparaître les dispositions périmées et dépourvues de justification.

3°) Le traité de 1956 contenait une formule de révision du montant des droits de place et de la redevance communale, indexée sur l'évolution des prix à la consommation. Cette clause a été remplacée par l'avenant n° 16 du 8 octobre 1980.

Aux termes de cet avenant, a été mise en place une formule de révision, mise en oeuvre avec un effet de seuil de cinq pour cent. Dans cette formule de révision, la partie variable (1) repose sur un indice composite prenant en compte, à hauteur de 53 %, des indices de salaires et charges sociales du secteur du bâtiment et des travaux publics (2) et à hauteur de 47 %, un indice de prix et services divers (3).

Cette formule est critiquable à un double titre.

En premier lieu, au moins pour ce qui concerne la part relative au coût des salaires et des charges sociales, elle n'a de lien, ni avec le service public des marchés forains, ni avec l'activité de la société délégataire. Or, il résulte de l'article 79 de l'ordonnance n° 58-1374 du 30 décembre 1958, aujourd'hui codifié à l'article L. 112-2 du code monétaire et financier, que "sont interdites toutes clauses prévoyant des indexations... sur le prix des biens n'ayant pas de relation directe avec l'objet du statut ou de la convention ou avec l'activité de l'une des parties". Dans un arrêt du 8

décembre 1998, la Cour d'appel de Paris a jugé qu'une clause identique devait être réputée non écrite dans un traité d'exploitation d'un marché forain et de places de stationnement (CA Paris, 1ère chambre, S.A. Les fils de Madame Géraud c/commune de Longjumeau, n° 1998/15068).

En second lieu, même si la société Géraud ne partage pas l'avis de la Chambre sur ce point, les indices de salaires et charges pris en compte dans le traité liant la commune de Choisy-le-Roi à cette société ont un effet inflationniste, propre au secteur du bâtiment et des travaux publics : entre décembre 1996 et décembre 2002, soit en six ans, l'indice des salaires régionaux du bâtiment et des travaux publics (IDF), publié par la revue "Le Moniteur du bâtiment et des travaux publics" a progressé de 20,21 %. Dans le même temps, l'indice du salaire mensuel de base des salariés pour l'ensemble des secteurs non agricoles, publié par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, n'a progressé que de 12,97 %.

De surcroît, les modalités de mise en oeuvre de cette clause ne sont désormais plus adaptées. En effet, l'avenant du 8 octobre 1980 prévoit que les droits de place et la redevance "seront révisés chaque fois que la clause ... fera apparaître une modification de cinq pour cent par rapport à l'époque de la révision précédente". Cette disposition traduit la volonté de la commune et de son délégataire d'instituer un seuil de cinq pour cent pour la révision des droits de place et de la redevance.

L'institution de ce seuil pouvait se justifier en 1980, à une époque où le niveau de l'inflation était élevé. Il n'apparaît plus adapté alors que le niveau général de l'inflation est faible.

4°) Aux termes de son article 63, le traité fait obligation à la ville de proposer au concessionnaire en place, sans mise en concurrence, les nouveaux marchés créés par elle, transférés ou encore reconfigurés ou en extension.

Cette disposition est désormais en contradiction avec les dispositions du code général des collectivités territoriales sur les délégations de service public, telles qu'elles sont issues de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.

En effet, les nouvelles délégations de service public doivent désormais faire l'objet d'une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes. Si les offres ainsi présentées sont librement négociées par l'autorité délégante qui choisit son délégataire au terme de ces négociations, l'ensemble de cette procédure est désormais placée sous le contrôle du juge administratif qui en vérifie la légalité.

De surcroît, une délégation de service public ne peut désormais être prolongée que dans certaines conditions prévues à l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales. Tel peut-être le cas "Lorsque le délégataire est contraint, pour la bonne exécution du service public ou

l'extension de son champ géographique et à la demande de délégant, de réaliser des investissements matériels non prévus au contrat initial, de nature à modifier l'économie générale de la délégation et qui ne pourraient être amortis pendant la durée de la convention restant à courir que par une augmentation de prix manifestement excessive".

Dès lors, si comme en 1960, en 1970 et en 1980, la commune devait assurer elle-même la maîtrise d'ouvrage de travaux de rénovation ou d'extension des marchés existants, une nouvelle prolongation du contrat de délégation signé en 1956 serait contraire à la loi.

C - LE RAPPORT SUR L'EXECUTION DE LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC

1) - Des rapports obtenus avec retard, qui n'ont jamais été communiqués au Conseil municipal

L'article 40-1 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993, codifié sous l'article L 1411-3 du code général des collectivités territoriales, complété par la loi n° 95-127 du 8 février 1995, impose au délégataire de produire à l'autorité délégante, chaque année avant le 30 juin, un rapport d'exécution de la délégation du service public, dont des comptes retraçant la totalité des opérations de la délégation ainsi qu'une analyse de la qualité du service.

Cette obligation légale n'a pas été respectée par le délégataire pour les exercices 1995 et 1996, en dépit des relances de la commune.

Au 31 décembre 2002, le rapport afférent à l'exercice 2001 n'avait toujours pas été produit à la ville, malgré l'envoi de trois mises en demeure. La société Géraud aurait dû produire ce rapport avant le 30 juin 2002.

Pour ce qui concerne les rapports des exercices 1997 à 2000, la ville, estimant que les comptes fournis tardivement n'étaient pas suffisamment précis, ne les a pas présentés au conseil municipal. Il en résulte que cette assemblée n'a jamais été mise en mesure de débattre en pleine connaissance de cause des conditions d'exécution du service public qu'elle a organisé et réglementé.

2) - Une présentation très sommaire de la qualité du service public, de son évolution ou de ses perspectives

Les rapports d'exécution du service public ne permettent pas d'apprécier l'activité des marchés. Même s'ils contiennent la liste des commerçants abonnés, (nom, nature du commerce, date de début et de fin d'activité sur le marché), ils ne mentionnent pas la variation des effectifs. L'évolution des marchés en termes d'offre, leur fréquentation, accompagnées des explications connues ou supposées par le délégataire, voire des mesures proposées pour l'adaptation et l'amélioration du service public, ne sont pas évoquées.

Le rapport ne donne aucun élément chiffré sur les travaux d'entretien courant réalisés chaque année par le délégataire.

Enfin, la synthèse générale ne fait état ni des problèmes évoqués avec la ville, ni de la nature des solutions envisagées ou encore des préconisations avancées.

3) - Un compte rendu financier inexact

Le compte retraçant les opérations afférentes à l'exécution de la délégation du service public des marchés forains pour les exercices 1997 à 2000, tel qu'il a été produit par la société Géraud, se présente comme un tableau ci-dessous.

RECETTES HT	1997	1998	1999	2000
Marché du Centre	1 809 282	1 901 777	1 896 565	2 086 129
Marché de la Cuve-Navigateurs	689 925	645 226	579 264	532 453
Marché des Gondoles	324 343	309 798	323 189	310 506
sous-total marchés	2 823 550	2 856 801	2 799 018	2 929 088
Parking Centre	73 430	70 311	124 758	75 902
Récupérations EDF	86 912	68 235	73 495	71 253
Total des recettes	2 983 892	2 995 346	2 997 272	3 076 243
Total des recettes en €uros	454 891	456 638	456 931	468 970

DEPENSES HT	1997	1998	1999	2000
Redevance	923 867	923 867	923 867	923 867
Achats et charges externes	591 335	574 861	718 812	629 859
Impôts et taxes	12 523	8 850	3 770	8 312
Salaires et charges sociales	171 603	178 645	193 760	331 780
Frais financiers sur report	1 376 918	1 383 899	1 389 650	1 406 448
Dotation aux amortissements	7 377	7 377	7 377	7 377
Total des dépenses	3 083 623	3 077 498	3 237 236	3 307 642
Total des dépenses en €uros	470 095	469 162	493 513	504 247

Résultat "courant avt impôts"	-99 730	-82 153	-239 964	-231 399
Résultat en €uros	-15 204	-12 524	-36 582	-35 277

Les vérifications entreprises auprès de la société délégataire sur le fondement des articles L. 211-8 et L. 241-2 du code général des collectivités territoriales ne révèlent pas d'anomalies, ni en ce qui concerne les recettes du délégataire, ni en ce qui concerne ses dépenses, à l'exclusion du

poste "frais financiers sur report".

Tout au plus peut-on regretter que la répartition des recettes perçues respectivement des abonnés et des volants, ne soit pas indiquée, alors même que le délégataire peut rapidement les identifier dans la mesure où les recettes et les dépenses détaillées de chaque délégation sont retracées dans une comptabilité "miroir" servant à bâtir la comptabilité générale de la société.

Sur ces différents points et sous réserve des remarques ci-dessus, la sincérité des comptes produits n'est pas contestée.

La ligne "frais financiers sur report", qui représente entre 42 et 44 % des dépenses exposées par le délégataire, correspond, d'après les indications données par la société, aux frais financiers engendrés dans la société par le coût de portage des apports faits à la ville entre 1981 et 1995 (3,2 M euros).

Cette explication n'a toutefois pas été corroborée par la production d'un décompte de ces frais financiers. En outre, ces frais augmentent entre les exercices 1997 et 2000, ce qui est totalement incohérent avec le fait que l'exploitation de la délégation, hors coût de portage, dégage, en quatre ans, un bénéfice cumulé de 0,75 M euros pour la société Géraud.

Cette écriture est, selon le délégataire, destinée à "sensibiliser" la ville sur les charges totales induites par la délégation. Néanmoins, en l'état des explications qui ont été données à la Chambre sur ce point, l'évaluation de ces frais financiers est parfaitement incompréhensible.

D - LA PERSISTANCE DE DIFFERENDS ENTRE LA COMMUNE ET SON DELEGATAIRE

Le différend lié aux modalités de revalorisation des droits de place

Les clauses du traité, amendé sur ce point en octobre 1980, relatives à la revalorisation des droits de place, ont été évoquées ci-dessus.

Comme il l'a déjà été mentionné, les droits de place perçus dans les halles, foires et marchés constituent une recette fiscale, quand bien même leur recouvrement a été confié à un délégataire de service public. (CE, 22 novembre 1985. ville de la Courneuve n° 60 459). Leur tarif est donc fixé par le conseil municipal.

De ce point de vue, comme l'a jugé le Conseil d'État, la formule d'actualisation prévue au contrat de délégation de service public n'a qu'une valeur indicative, le conseil municipal demeurant seul compétent pour fixer les taux des impôts communaux.

Se fondant sur ces principes, le conseil municipal de Choisy-le-Roi n'a appliqué qu'imparfaitement la clause du traité relative aux modalités de revalorisation des droits de place. En 1994, alors que

les tarifs des droits de place étaient réévalués de 8 %, le retard pris par rapport à l'application de la clause de révision convenue en 1980, était de 18 %.

Depuis lors, ces tarifs ont été revalorisés dans les conditions suivantes, qui ne sont pas non plus conformes aux clauses du traité.

1994 : 8 % ; 1995 : - ; 1996 : - ; 1997 : 6 % ; 1998 : 2 % ; 1999 : 2 % ; 2000 : 2 % ; 2001 : 2,5 %

La ville conteste le pourcentage de revalorisation des droits de place demandé par le délégataire. Elle fait valoir, d'une part, que la revalorisation ne pourrait prendre effet, en tout état de cause, qu'à partir de l'année 1986. En effet, avant cette date, la société Géraud n'a ni contesté, ni émis des réserves sur les délibérations successives contenant des augmentations de tarifs inférieures à celles qui auraient dû logiquement découler de l'application intégrale de la clause de révision inscrite à l'article 6 de l'avenant n°8 du 8 octobre 1980.

Elle conteste, d'autre part, l'un des paramètres retenu par le délégataire dans la mise en oeuvre de la formule de révision : l'indice CS 1 afférent aux charges salariales "bâtiment maçonnerie", appliqué par le délégataire dans sa demande de revalorisation, n'est ni l'indice spécifique au département du Val-de-Marne (CS1F), moins élevé, ni d'ailleurs l'un des sept autres indices applicables soit aux départements parisiens, soit encore à la province.

En définitive, la ville estime que les tarifs devraient, fin 2002, baisser de 6 %.

Cette situation a provoqué un différend entre la commune et son délégataire, dont il est résulté diverses conséquences :

- le refus du délégataire de revaloriser la redevance qu'il verse chaque année à la commune, en dépit des demandes qui lui ont été présentées en ce sens : cette redevance est restée uniformément fixée à 140 842,55 euros entre 1997 à 2000.

- la saisine simultanée du tribunal de grande instance de Créteil par la commune - pour des manquements de la société Géraud à ses obligations contractuelles d'entretien des marchés - et par son délégataire - pour une application erronée des clauses de révision des droits de place.

A ce stade, ce double différend a donné lieu à un rapport d'expertise, qui ne lie le juge ni sur la réalité des préjudices invoqués, ni sur leur montant. Ce rapport, rendu en octobre 2002, évalue à 41 511,86 euros les manquements du délégataire à ses obligations d'entretien et à 0,95 M euros la perte de recettes du délégataire à raison de l'application incomplète de la clause de révision des droits de place prévue au traité.

Le différend lié au transfert et à la reconstruction du marché des Gondoles

L'article 63 traité, inséré au chapitre 3 afférent aux "conditions particulières", est réservé aux transferts, extensions et créations de marchés. Il est rédigé en ces termes : "la ville se réserve, lorsqu'elle décidera les opérations de transfert, d'extension ou de création... ou toutes autres, d'établir, pour chacune de ces opérations, un cahier des charges spéciales, qui se référera au présent traité pour les conditions ordinaires d'exploitation, mais fixera les conditions particulières, et notamment les investissements à réaliser (spécialement pour la construction des marchés couverts) pour réaliser l'opération envisagée... Un exemplaire du cahier des charges spéciales, établi dans les conditions ci-dessus sera soumis au concessionnaire, qui en donnera récépissé, et qui aura un délai d'un mois pour faire connaître par lettre recommandée avec accusé de réception adressée au maire s'il en accepte ou non les conditions. Au cas de non acceptation, la concession faisant l'objet du présent cahier des charges se trouverait résiliée de plein droit, mais en ce qui concerne seulement le marché visé par l'opération projetée, et la ville aurait un délai de six mois à compter de cette non acceptation pour faire procéder à la remise en concession...".

C'est dans ce cadre que la ville a adopté, en mai 1998, un "cahier spécial fixant les conditions particulières de transfert et d'exploitation du marché des Gondoles". Ce cahier spécial a été soumis en mai 1998 à la société Géraud, qui a formulé diverses observations, notamment quant à l'application, en l'espèce, de l'article 63. En juillet 1998, la commune a fait connaître à son délégataire qu'elle considérait son attitude comme un refus implicite. Il n'a toutefois pas été donné suite à ce premier projet.

En juin 2000, une procédure identique a été engagée, le conseil municipal ayant approuvé un nouveau cahier des charges prenant en compte notamment certaines modifications environnementales. Ce cahier des charges a été soumis au délégataire qui, en août 2000, a de nouveau contesté la mise en oeuvre de l'article 63 du traité, au motif que cet article, inséré au chapitre des conditions particulières, ne peut modifier ni les conditions ordinaires de l'exploitation, ni les conditions générales du contrat, notamment au regard de la durée du traité ou de l'étendue de sa délégation. La société a donc rejeté pour ce motif les propositions de la ville.

La résiliation partielle du traité de 1956 a été décidée par le conseil municipal le 28 septembre 2000 et prononcée le 3 octobre suivant. Une nouvelle procédure de désignation d'un délégataire de service public pour l'exploitation du marché des Gondoles a été mise en oeuvre. Toutefois, la ville a décidé, en définitive, en mars 2002, de reprendre l'exploitation de ce marché en régie directe.

Sans préjuger l'issue du différend qui oppose la commune et la société Géraud sur ce point, il ne fait pas de doute que cette dernière demandera une réparation financière pour la perte de ce marché.

(1) Soit 85%, la partie fixe étant de 0,15.

(2) Indice des salaires régionaux du BTP pour l'Île de France et "indice de charges salariales du

bâtiment-maçonnerie".

(3) Indice PSDA.

REPONSE DE L'ORDONNATEUR :

[IFO09100301.pdf](#)