

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

Le 31 mai 2000

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

REF.: Greffe/ n° 1355

Lettre recommandée avec A.R n° 9288 5209 5FR

OBJET : Lettre d'observations définitives relative à la gestion de la Commune de Fréjus.

Monsieur le Maire,

La Chambre régionale des comptes a, dans sa séance du 9 mai 2000, arrêté ses observations définitives au vu notamment des réponses adressées à ses observations provisoires.

Conformément à l'article L241-11 du Code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Vous voudrez bien trouver ci-joint le texte intégral des observations définitives de la Chambre.

Je vous prie de croire, Monsieur le Maire, en l'assurance de ma considération distinguée.

Le Président,

Alain PICHON

Monsieur Elie Brun

Hôtel de Ville

83608 FREJUS CEDEX

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

OBSERVATIONS DEFINITIVES SUR LA GESTION

DE LA COMMUNE DE FREJUS

(Var)

Années 1989 à 1998

Rappel de la procédure

L'examen de la gestion de la commune de Fréjus à partir de l'exercice 1989 a été inscrit initialement au programme d'activité de la chambre par arrêté du président en date du 6 septembre 1996. Le président en a confié l'instruction à MM. Gomez et Kovarcik, conseillers, et en a informé le maire de l'époque, M. Léotard, par lettre en date du 27 mai 1997.

Les difficultés rencontrées par la Société d'Economie Mixte de l'Aire de Fréjus (SEMAF), chargée par la commune de l'aménagement de Port Fréjus, ont conduit la chambre à se pencher en premier lieu sur la réalisation de cette opération, l'action municipale en la matière étant examinée simultanément avec les comptes et la gestion de son concessionnaire, la SEMAF. Une lettre d'observations définitives sur cette opération a été arrêtée par la chambre le 31 juillet 1998.

La Chambre a également procédé au contrôle du service de l'eau et de l'assainissement de la commune de Fréjus, qui a donné lieu à une lettre d'observations définitives arrêtée le 11 septembre 1998.

La Chambre a, par ailleurs, inscrit à son programme l'examen d'organismes liés à la commune de Fréjus : l'Office municipal du tourisme, le SIVOM de Fréjus-Saint Raphaël et le SITOM. Les observations définitives sur la gestion de l'Office municipal du tourisme ont été arrêtées le 15 juillet 1999. Les deux autres organismes, chargés respectivement du traitement des eaux usées et des ordures ménagères, sont en cours d'examen.

En ce qui concerne le présent examen portant sur la gestion de la commune, les entretiens de fin d'instruction ont eu lieu le 19 juillet 1999 avec M. Elie Brun, maire depuis le 9 septembre 1997, le 22 juillet avec M. François Léotard, maire au début de la période d'examen jusqu'au 17 août 1992, puis du 13 février 1993 au 8 septembre 1997, et le 10 septembre 1999 avec M. Gilbert Lecat, maire du 18 août 1992 au 12 février 1993.

Après avoir entendu les rapporteurs et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la Chambre a délibéré et adopté, le 14 octobre 1999, des observations provisoires communiquées dans leur intégralité aux trois maires successifs, MM. Léotard, Lecat et Brun. Les observations relatives à la réalisation d'un musée d'art moderne ont été notifiées aux Présidents du Conseil général et du Conseil régional, ainsi qu'au Ministre de la culture et à M. Templon. Enfin, les remarques concernant le traitement des ordures ménagères ont été adressées à la société SGEA.

Seuls MM. Léotard et Brun ainsi que la société SGEA ont adressé une réponse écrite à la Chambre.

Après avoir entendu M. Brun, Maire de la commune, M. Pizzorno, représentant de la SGEA ainsi que les rapporteurs et pris connaissance des conclusions du Commissaire du Gouvernement, la chambre a délibéré et adopté le 9 mai 2000 ses observations définitives dans la composition suivante : M. Pichon, président, MM. Besombes, Fabre et Giannini, présidents de section, M. Matthey, Mme Tessaro et M. Estampes, conseillers, MM. Gomez et Kovarcik, conseillers-rapporteurs.

En application des dispositions de l'article L241-11 du Code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par le maire de Fréjus à son assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant leur réception. Elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Elles seront après cette date communicables à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

## 1 - LES LIMITES DE L'INTERVENTION DE LA CHAMBRE

La Chambre n'a pas procédé à un examen exhaustif de la gestion de la commune. Outre une actualisation de la gestion du port, examinée précédemment dans le cadre de Port-Fréjus, l'intervention de la Chambre a porté sur la situation financière, sur les conditions de perception de la taxe de séjour, et sur certaines dépenses communales, notamment celles relatives au personnel et à l'information. Par ailleurs la chambre a examiné un projet d'investissement, la création d'un musée d'art contemporain, ainsi que les conditions de délégation du service public des ordures ménagères et de l'entretien des rues.

## 2 - LA SITUATION FINANCIERE

La Chambre a noté que la configuration de la commune de Fréjus et son caractère touristique sont source d'un surcroît de dépenses.

En effet, la commune, qui occupe une superficie relativement importante de 102 km<sup>2</sup>, de l'ordre de celle de Paris, est constituée par un centre historique et un tissu urbain discontinu.

Sa population connaît une forte progression passant de 31 662 habitants en 1982 à 41 486 habitants en 1990 et atteint 46 161 habitants au dernier recensement de 1999. En outre, cette population qui triple presque pendant la période estivale a récemment conduit le Préfet du Var à surclasser la commune de Fréjus dans la catégorie des villes de 150 000 à 200 000 habitants. La commune présente aussi un fort taux de scolarisation (4 493 élèves).

Malgré ces contraintes, les dépenses de fonctionnement, qui s'établissent à 7 084 F par habitant en 1997, sont d'un montant inférieur à celui des communes de la strate démographique comparable tant au plan départemental que régional.

Cependant, l'encours de la dette apparaît élevé, en valeur absolue (497 MF à la fin 1997, soit 3,27 années de recettes fiscales), comme par habitant (11 044 F) comparé à la moyenne des villes de même strate démographique tant au plan départemental (7 998 F) que régional (9 476 F). Par ailleurs la commune a obtenu de la SEM créée par elle en 1998 pour gérer le port, une droit d'entrée de 20 MF qu'elle a financé par un emprunt garanti par la commune.

Toutefois, cet endettement important paraît relever, pour l'essentiel, d'une stratégie financière délibérée tendant à faire supporter le financement des équipements ou des acquisitions foncières sur leur durée d'utilisation. Le recours à l'emprunt serait ainsi justifié, alors même que la commune dispose, en matière de recette d'une marge de manœuvre qu'elle entend d'ailleurs préserver par une maîtrise des dépenses. En effet, en 1997, le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal calculé sur les taux moyens nationaux de la catégorie démographique était de 0,77 et celui calculé sur la moyenne régionale était de 0,66. En outre, la commune bénéficie d'une assiette imposable bien répartie limitant les risques au niveau des recettes.

Cette stratégie financière, même si elle a parfois été réalisée sous la contrainte (comme par exemple la reprise des emprunts consécutivement à la défaillance de la SEMAF), présente donc une certaine cohérence et ne saurait être en elle-même critiquée par la chambre.

### 3. LA TAXE DE SEJOUR

Instituée au profit des communes ayant obtenu leur classement comme station hydrominérale, climatique et de tourisme, la taxe de séjour est affectée aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique de la commune, et, lorsque la commune dispose d'un office du tourisme, comme c'est le cas pour Fréjus depuis 1985, le produit de la taxe de séjour lui est intégralement affecté.

La taxe est supportée par les personnes séjournant dans les hôtels, les résidences de tourisme, les meublés, les villages de vacances, les terrains de camping, les ports de plaisance et toutes autres formes d'hébergement, y compris les locations saisonnières effectuées par des particuliers.

Le tarif assorti de multiples exonérations et réductions obligatoires de par la loi ou facultatives, est arrêté par délibération du conseil municipal pour chaque nature et catégorie d'hébergement, par personne et par nuitée de séjour, conformément à un barème établi par décret en Conseil d'Etat.

La nature même de la taxe conduit à interposer entre le redevable, c'est à dire la personne hébergée, et les services administratifs de la commune et son comptable, chargés du recouvrement, le logeur lui-même, qui collecte la taxe et la reverse ensuite à la commune.

Le logeur doit donc tenir une comptabilité précise de ses encaissements et de son activité de logeur, éléments qui doivent être transmis à la commune en même temps qu'il reverse au comptable la taxe qu'il a collectée.

La taxe de séjour avait été instituée, puis supprimée par le conseil municipal de Fréjus, avant d'être rétablie à compter de la saison 1984. Initialement fixée du 1er juillet au 31 août, la période de perception de cette taxe a été étendue, à partir de la saison 1992, du 15 juin au 15 septembre.

Par délibération du 23 avril 1990, le conseil municipal a décidé d'aménager la taxe de séjour et d'appliquer à certaines catégories d'hébergement, la taxe de séjour forfaitaire, récemment créée par la loi.

En effet, afin de simplifier la perception de la taxe, le législateur a créé en 1988 une taxe de séjour forfaitaire, dont le montant est égal au produit de la fréquentation théorique et d'un tarif fixé par le conseil municipal, les exonérations relatives à la personne n'ayant plus lieu d'être dans le cadre de cette taxe forfaitaire. Sous ce régime, le logeur n'a qu'une obligation de déclaration de son activité, les services municipaux liquidant la taxe forfaitaire et émettant à l'encontre du logeur le titre de recette correspondant, dont le recouvrement sera poursuivi par le comptable de la commune.

La taxe de séjour représente une ressource de l'ordre de 3,5 millions de francs par an pour la commune de Fréjus. Ce montant collecté a doublé depuis la fin des années 80 du fait de l'institution de la taxe forfaitaire et des évolutions tarifaires plus que de l'augmentation des capacités d'accueil de la commune.

En moyenne sur les trois années 1995-97, les recettes de la taxe de séjour proviennent à hauteur d'un tiers de la taxe forfaitaire et à hauteur de deux tiers de la taxe réelle. Les plus gros redevables sont les camps de tourisme qui représentent près de 44 % du produit global, devant les hôtels (9,5 %) et les résidences de tourisme (7,5 %).

La chambre a examiné les conditions de liquidation et de recouvrement de la taxe de séjour et de la taxe de séjour forfaitaire.

Pour ce qui est de la taxe de séjour forfaitaire les éléments de sa liquidation sont établis directement par les services municipaux sur la base des informations dont ils disposent (arrêtés de classement notamment) ; la fiabilité des éléments de liquidation est donc indépendante de la bonne ou mauvaise volonté des assujettis. Ces modalités qui constituent une simplification considérable, ont permis en outre dans de nombreux cas un accroissement du produit de la taxe.

Le recouvrement de la taxe de séjour forfaitaire est également plus simple que celui de la taxe de séjour puisque le comptable est directement chargé du recouvrement des titres de recettes.

Les conditions de liquidation et de recouvrement de la taxe de séjour "au réel" sont par contre plus complexes et moins bien assurées.

Depuis 1984 le produit de la taxe de séjour est recouvré au moyen d'une régie de recettes. Le régisseur, qui est en même temps employé de l'ordonnateur; a donc la charge à la fois d'établir les fichiers des logeurs, de les informer de leurs obligations, de contrôler leurs déclarations, et de centraliser les paiements avant de les transmettre au comptable.

Il est à noter que ce dernier ne se voit pas à cette occasion transmettre les déclarations des logeurs, mais un simple récapitulatif des sommes perçues, dressé par le régisseur: La vérification de l'exactitude des calculs de liquidation ne peut donc s'opérer que par un contrôle de la régie, insuffisamment effectué par le comptable durant la période sous revue, mais effectif depuis les remarques formulées par les rapporteurs au cours de l'instruction.

La liquidation de la taxe est effectuée d'après les renseignements fournis par le logeur, sur un bordereau signé indiquant la capacité d'accueil de l'établissement (exprimée en couchages ou en emplacements) ainsi que le nombre de nuitées par tarif. Or l'examen des bordereaux établis par les logeurs en 1996 fait apparaître des insuffisances ou anomalies.

Pour 22 versements, seul le montant global de la taxe est indiqué au régisseur. Cela concerne essentiellement les logeurs les plus importants : 6 versements sur 7 compris entre 50 000 et 100 000F et 3 versements sur 6 compris entre 100 000 et 200 000 F ne sont accompagnés d'aucun élément justifiant la liquidation de la taxe.

Par ailleurs, 13 logeurs sur 73 n'ont pas retourné le bordereau, et 17 ne l'ont pas signé, ce qui est regrettable pour une taxation reposant sur un système déclaratif.

En outre, 37 bordereaux sur 60 retournés (61,6 %) ne comportent pas la mention de la capacité d'hébergement, et 13 comportent la mention d'une capacité d'hébergement différente de celle enregistrée par les services de la commune.

Enfin, 13 bordereaux ne comportent pas l'indication du nombre de nuitées, et 29 sur 60 ne comportent aucune mention d'éventuelles exonérations ou réductions tarifaires. Comme il est probable que ces établissements accueillent aussi des enfants, qui peuvent bénéficier de réduction, s'ils ont moins de 10 ans, et d'exonérations pour les moins de quatre ans, soit le logeur pénalise le touriste en lui faisant payer plus que ce qu'il devrait, soit sa déclaration de fréquentation est incomplète.

Une déclaration fait apparaître quant à elle, pour chaque mois, le même nombre de nuitées plein tarif et demi-tarif. Cette coïncidence signifierait que chaque personne accueillie est accompagnée d'un enfant de 7 à 10 ans, plus vraisemblablement, il s'agit d'une forfaitisation.

Les conditions dans lesquelles s'établit la liquidation de la taxe de séjour ne sont donc pas satisfaisantes. La commune se contente pourtant généralement des déclarations produites alors que les services municipaux disposent de plusieurs sources d'informations auxquelles les déclarations pourraient être confrontées.

Le contrôle des déclarations déposées par les logeurs dans le cadre de l'une ou de l'autre taxe relève du maire et des agents mandatés par lui. L'absence de déclaration ou l'inexactitude de la déclaration sont passibles de contraventions, de seconde classe, pour les personnes qui louent tout ou partie de leur habitation personnelle ; de troisième classe ou de cinquième classe pour la taxe de séjour forfaitaire. Les agents communaux commissionnés peuvent dans ce cadre demander aux logeurs et hôteliers communication des pièces et documents comptables permettant de vérifier la sincérité de leur déclaration, à savoir pour la taxe de séjour les pièces retraçant la fréquentation de la clientèle, et pour la taxe de séjour forfaitaire la capacité d'accueil effective de l'établissement et sa période d'ouverture.

Des vérifications ne semblent en fait n'être ponctuellement réalisées qu'en cas d'écart important avec le produit de l'année précédente. Aucun contrôle sur place, notamment en matière de fréquentation n'est réalisé alors que des écarts de taux de fréquentation sont constatés pour des établissements similaires de même catégorie et pour la même période ce qui ne peut manquer d'attirer l'attention.

L'importance des moyens en personnel qui seraient nécessaires, et surtout l'impopularité d'une telle démarche, sont mises en avant pour expliquer ce laxisme.

Les agences immobilières qui pratiquent la location saisonnière présentent un problème particulier. En qualité de mandataire du propriétaire, elles sont chargées de recouvrer la taxe de séjour auprès des touristes avec leur loyer et de la reverser au régisseur.

Les critiques signalées précédemment sur la qualité des déclarations valent aussi pour les agences. Sur les 24 versements faits à la régie en 1996, 6 agences se sont contentées d'adresser un courrier avec un chèque pour le montant global de la taxe perçue pour la saison, 6 autres n'ont retourné que des informations partielles ne permettant pas le contrôle de la liquidation de la taxe. 56,4 % du montant total versé par les agences en 1996 ne sont ainsi pas étayés des éléments de liquidation, sans que le régisseur recherche les informations manquantes.

Le problème plus spécifique des agences réside dans leur rémunération. En effet, la taxe de séjour collectée n'est pas reversée intégralement par les agences. Leurs bordereaux mensuels font apparaître des abattements de 10 F par propriétaire et de 9 % du montant de la taxe perçue. Ces abattements sont d'ailleurs inégalement appliqués, certaines agences se contentant de l'un ou de l'autre. Les retenues ainsi effectuées en 1996, par les agences s'élèvent à 12 959,09F, ce qui correspond à 18,2 % du montant de la taxe qui aurait dû être versé. Par extrapolation, on peut

estimer à 250 000 F depuis 1984 le montant des commissions prélevé par les agences.

Cette retenue ne repose sur aucun texte, aucune décision, aucune délibération ; la pratique en aurait été instituée dès 1984 afin d'encourager les agents immobiliers à jouer le jeu et à les dédommager pour le service rendu. Or si service rendu il y a, et si ce service doit être rémunéré, cette rémunération doit être supportée non par la commune mais par les propriétaires-logeurs, qui leur ont donné mandat pour percevoir en leur nom les loyers et la taxe de séjour.

Suite aux observations formulées lors de l'instruction, la municipalité a mis fin à ce prélèvement irrégulier sur une taxe communale.

Si la liquidation de la taxe de séjour est ainsi imprécise, son recouvrement est quelques fois lui-même laxiste.

L'absence de paiement spontané donne lieu à une phase administrative de relance relevant de l'ordonnateur (dans les faits le régisseur), avant que le cas échéant un titre de recettes soit établi à l'encontre du récalcitrant. Cette phase administrative peut être longue, les retards de paiement étant fréquents, surtout pour les hôtels. Par exemple, l'un d'eux n'a réglé qu'en 1997 la taxe de séjour de 1994 et 1995 après 4 lettres de rappel, suivies d'une lettre recommandée brandissant la menace d'émission d'un titre de recette, finalement émis le 12 mars 1996.

Il est à noter que, en dépit de l'arsenal de peines prévues par la réglementation, aucune poursuite ou pénalité de retard n'a été mise en œuvre par l'ordonnateur.

La taxe de séjour est une ressource de montant modeste pour la commune de Fréjus (environ 1 % des recettes de fonctionnement, mais plus de 2 % de ses recettes fiscales), mais utile de par son affectation à l'Office municipal du tourisme, dont elle constitue la principale ressource (60 % des recettes de fonctionnement). Toutefois sa complexité et sa perception par le biais des professionnels du tourisme font de la taxe de séjour, une taxe impopulaire non seulement auprès des redevables ou des collecteurs mais aussi auprès des services municipaux eux-mêmes qui se trouvent devant la tâche lourde et politiquement mal assumée d'en vérifier la liquidation.

Le respect de l'égalité de traitement des contribuables, le souci de limiter les possibilités d'évasion, ainsi que le coût des mécanismes de recouvrement à mettre en œuvre devraient inciter la commune à réexaminer les conditions d'assiette et de recouvrement de cette taxe.

#### 4 - LES DEPENSES DE PERSONNEL

Pour apprécier l'importance et l'évolution de la masse salariale, la chambre a intégré aux dépenses de personnel, telles qu'elles ressortent du compte administratif, le montant des subventions versées par la commune à deux associations dont les prestations bénéficient aux seuls employés communaux : le comité d'action social du personnel municipal et, jusqu'en 1996,

le comité d'action municipal. La masse salariale ainsi définie représente en moyenne annuelle 37 % des dépenses de fonctionnement. La comparaison avec d'autres collectivités, qui fait apparaître de prime abord que les charges de personnel, qu'elles soient rapportées à l'ensemble des charges ou à l'habitant, sont inférieures à celles des communes de même taille, doit être interprétée avec précaution en raison de la privatisation d'un certain nombre de services municipaux.

Cette masse croît cependant de 8,6 % sur la période, soit un peu plus que l'évolution du coût de la vie (tabac compris) qui est de + 6,7 %. Les effectifs restant stables sur la période, ces augmentations s'expliquent par la mise en œuvre des nouveaux décrets relatifs aux primes des personnels (à partir de 1992), ainsi que par l'application des dispositions concernant la nouvelle bonification indiciaire (à partir de 1994) et celles concernant les accords "Durafour" (à partir de 1995).

La chambre a néanmoins procédé à l'examen du régime indemnitaire des personnels, et des conditions de fonctionnement des associations précitées.

Si le montant des primes versées aux agents n'est pas entaché d'abus significatifs, le dispositif mis en place manque de clarté : les indemnités versées au personnel sont le résultat de stratification et de décisions successives dont les élus et même le personnel ne peuvent avoir une vision globale. Les règles d'attribution des primes étant souvent imprécises, la vérification des calculs de liquidation, notamment par le comptable, n'est pas facilitée.

La réorganisation mise en œuvre par la commune demeure trop limitée en particulier pour les primes de fin d'année et les primes informatiques.

Ainsi, le conseil municipal, en application de la loi du 26 janvier 1984, en particulier de son article 111, a décidé, par délibération du 17 mars 1985, de budgétiser la prime de fin d'année précédemment versée par une association, le Comité d'Action Municipale. Cette délibération, ouvrait à cette fin au budget primitif de 1985 un crédit global, mais ne précisait ni la quotité individuelle, ni les grades des bénéficiaires, ni l'autorité compétente pour en fixer les montants par agent.

A la demande du comptable, la ville a pris une autre délibération du 20 novembre 1989, en vigueur sur toute la période examinée par la chambre, fixant le montant individuel de la "prime de fin d'année" à 4 000 F par an, payable par moitié au 30 juin et 30 novembre, liant cette prime à la durée de présence et instaurant le principe de son actualisation sur l'augmentation annuelle des salaires de la fonction publique.

Le montant de la prime individuelle versée en 1996, 4 400 F, ne paraît pas résulter de l'actualisation prévue par la délibération précitée. Certains agents en outre ne bénéficient pas de la prime, sans que le motif en apparaisse explicitement.

En ce qui concerne les primes informatiques, la réglementation en limite le versement aux agents qualifiés affectés au traitement de l'information dans les centres automatisés de traitement et les ateliers mécanographiques. La ville a fait une interprétation large de ces dispositions et, par 6 délibérations prises entre 1983 et 1990, le conseil municipal a autorisé le versement de diverses primes informatiques à 16 agents occupant des fonctions d'informaticiens à la date de prise d'effet de ces délibérations. En outre, le bénéfice en a été étendu, par divers arrêtés individuels, à 77 agents.

Le nombre de bénéficiaires de ces primes, dont le montant annuel dépasse 1,2 MF en 1997, est donc très largement supérieur à celui indiqué dans les délibérations et la désignation de leur emploi n'a bien souvent qu'un très lointain rapport avec la qualification mentionnée dans les délibérations. Les précisions apportées lors de l'audition du maire sur les conditions techniques de fonctionnement du système informatique de la commune ne peuvent que conduire à considérer, à tout le moins, que la majorité des bénéficiaires de la prime ne répondent pas aux critères requis.

Outre les salaires versés par la commune, certains agents recevaient des indemnités de certaines associations subventionnées notamment du Comité d'Action Municipal (CAM) et du Comité d'Action Social du personnel municipal (CAS). Ces pratiques analysées plus loin, portaient atteinte aux compétences du conseil municipal et à la transparence de ses décisions.

## 5 - LA POLITIQUE ASSOCIATIVE

Une attention particulière a été portée à la place importante prise, jusqu'en 1996, par des associations paramunicipales dans la politique de la commune en matière d'associations.

Plusieurs associations, évoluant parfois dans des domaines très proches, ont été créées ou réactivées dans les années 80 et investies d'une véritable mission de service public ou chargées de réaliser des prestations au bénéfice exclusif de la commune. La plupart ne disposaient que d'une autonomie très limitée par rapport à la collectivité ; quelques-unes se substituaient à la commune pour financer d'autres organismes ou, comme on l'a vu, apporter des compléments de rémunération ou de prestations au personnel municipal ; aucune ne faisait l'objet d'une convention définissant ses objectifs et les moyens, notamment en personnel et en locaux, mis à sa disposition.

Ces démembrements ont été réalisés sans consultation du conseil municipal et sans que l'utilisation des subventions soit encadrée par une convention. Dans ces conditions le conseil municipal n'a pas contrôlé l'usage de ces fonds. L'assemblée municipale n'a pas non plus validé les statuts des associations dont certains contenaient des clauses censées engager la commune. Enfin le conseil municipal n'ayant généralement pas désigné ses représentants dans les organes dirigeants des associations, les élus siégeant dès lors dans ces organismes à titre personnel, leur participation au vote attribuant les subventions pourrait être critiquée.

Informée du risque juridique et financier, représenté par un tel dispositif, la municipalité a entrepris, à partir de 1995 une remise en ordre, regroupant certaines associations et en supprimant d'autres, ce qui constituait une preuve ultime de son pouvoir prépondérant de gestion en leur sein.

Le comité d'animation et d'action culturelle (CAAC), avait pour objet d'organiser ou d'assurer la coordination des manifestations à caractère culturel, missions similaires à celles d'une autre association "Fréjus Animation", anciennement dénommée Comité des Fêtes.

Le CAAC était une association fermée, sans membres adhérents payant une cotisation, dans laquelle les membres de droit, issus de la commission municipale des affaires culturelles, détenaient statutairement la majorité au conseil d'administration. Le CAAC ne disposait d'aucun moyen propre en matériel, locaux ou personnel, mais bénéficiait, sans convention, du concours du personnel municipal, et surtout d'une subvention annuelle moyenne d'environ 1,5 MF, qui représentait plus de 90 % de ses ressources.

L'absence de vie associative et d'autonomie du CAAC a conduit la commune à lui demander, fin 1995, de programmer sa dissolution et de transférer ses missions et son actif à l'Office municipal du tourisme.

Fréjus-Animation avait été créée en 1926 sous le nom de Comité Municipal des Fêtes de la ville de Fréjus, avant de devenir "Fréjus-Animation" en 1989. Son administration était majoritairement le fait de membres de droit, dont le président, conseiller municipal ou adjoint délégué à l'information. Son financement était essentiellement assuré, à 80 %, par une subvention communale qui atteint un million de francs par an, sans compter la valorisation de la mise à disposition de locaux et de matériel, sans convention.

La dissolution soudaine de l'association est intervenue début 1996, la municipalité ayant fait connaître publiquement son intention de réunir autour de l'Office municipal du tourisme les activités de culture (exercées par le CAAC) et d'animation (exercées par Fréjus Animation).

Malgré ce transfert, Fréjus Animation a perçu 770 000 F de subventions votées par le conseil municipal au budget primitif alors qu'il n'est nulle part fait mention d'un passif ou d'un déséquilibre justifiant l'octroi pour 1996 de la subvention versée.

Le Centre Multimédia, créé en 1984, avait pour objet "d'informer le grand public et les professionnels sur les techniques nouvelles destinées à améliorer la communication, de les initier et de les former aux disciplines afférentes à ces technologies et d'inciter à la recherche et à l'expérimentation dans ce domaine". Une modification statutaire en 1992 lui a permis de participer à la formation et à l'information des élus locaux et des citoyens sur l'administration des collectivités territoriales. Par contre, sans modifier son objet statutaire, l'association a étendu ses

activités à un atelier de langues et à une préparation aux concours administratifs.

Si l'association devait, aux termes de ses statuts, viser le grand public (atelier vidéo, informatique), ses principaux clients seront en fait, la ville et l'Office municipal du tourisme. Ainsi ses ressources, qu'elles soient basées sur des ventes de prestations ou sur des subventions sont d'origine publique.

Dans ce cas encore, l'association bénéficie, sans convention d'une mise à disposition gratuite par la ville de locaux, de matériel vidéo et de personnel.

La ville ayant fait connaître son intention de cesser de lui apporter son concours, la dissolution soudaine de l'association a été décidée en assemblée générale en février 1997 démontrant par la même la dépendance de l'association à l'égard de la commune. L'actif a été dévolu à la Maison pour l'Emploi (pour le matériel informatique et langues) et à la ville de Fréjus (pour le matériel vidéo).

Le centre Multi Média, créé par la commune pour son usage propre, et financé par elle sous forme de paiements de prestations, subventions et prises en charges de frais de fonctionnement, a ainsi été un prestataire privilégié, et non soumis à concurrence, dans son domaine d'intervention. Le centre Multi Média a utilisé une partie de ces fonds publics pour accorder des prêts ou des subventions à d'autres organismes.

Le CAM, dissous en 1998, était géré par des élus et des employés municipaux. Bien que ce ne soit pas prévu dans les statuts, les élus étaient généralement désignés par le conseil municipal, ce qui les conduisait à délibérer sur l'allocation des subventions.

La subvention annuelle de la commune, relativement stable depuis 1988, atteignait 450 000 F de 1992 à 1995. Cette subvention constituait, avec les intérêts des placements et le remboursement des prêts accordés aux agents ou aux élus, la seule recette de l'association qui ne percevait pas de cotisations.

Son objet statutaire, "promouvoir et réaliser toute action en faveur des agents employés par la ville de Fréjus", était très proche de l'activité du CAS. Mais les manifestations (arbres de Noël, prêts aux agents), conformes à l'objet social, ne représentaient que 27 % des dépenses en 1995, la majeure partie des dépenses étant constituées de versements d'indemnités aux agents assurant une permanence électorale, de primes aux agents en retraite, abandonnées en 1996, et certaines années d'indemnités aux agents assurant des cours de formation interne.

Le paiement de ces indemnités effectué par l'association à partir des fonds mis à sa disposition par la commune échappait ainsi au contrôle du comptable public qui en aurait vérifié la régularité (ou aurait pu, constatant leur irrégularité s'opposer à leur paiement).

La ville a indiqué que, suite à la dissolution du CAM, une convention de partenariat avec le Comité des Loisirs a été signée le 16 mars 1998 pour organiser les loisirs des retraités et que l'arbre de Noël des enfants et les voeux du personnel sont désormais budgétisés mais aucune démarche n'a été entreprise pour tenter de récupérer les indemnités irrégulièrement versées.

Le CAS créé sous forme associative en 1973, comprenait jusqu'en 1995, dans son conseil d'administration, 11 membres élus par le personnel municipal et 4 membres de droit (le secrétaire général de la ville, le directeur général des services techniques et 2 conseillers municipaux désignés par le maire), sans que le conseil municipal ait approuvé ces statuts. Le conseil municipal n'approuva pas plus la modification statutaire par laquelle ces membres de droit furent supprimés en 1995.

L'association réalise des activités traditionnelles de fêtes et des missions d'assistance et d'entraide.

Cependant bien que ne disposant pas de personnel, de moyens techniques notamment informatiques, et pas de locaux, cette association gère également un contrat de prévoyance groupe avec une mutuelle, destiné à verser des indemnités en cas de cessation d'activité, ainsi qu'un "contrat garantie obsèques". Ce sont en fait les services municipaux qui gèrent directement, cette activité mutualiste. Ainsi, apparaissent sur les feuilles de paye le montant de la cotisation associative retenue et les cotisations versées au titre des divers contrats mutualistes.

L'association reçoit de la commune des subventions de fonctionnement alors qu'elle n'a aucune dépense en la matière. Ces fonds versés par la commune permettent de réduire la participation individuelle des agents aux différents contrats. Ainsi par exemple, la commune participe à hauteur de 480 F par an et par agent au contrat assurance invalidité B.

Ces pratiques permettent à la commune d'octroyer aux agents adhérents aux contrats, des avantages indirects irréguliers et non explicitement autorisés par l'assemblée municipale.

Le Comité d'action sociale du personnel municipal constitue essentiellement un relais entre la commune et une mutuelle de salariés. Sous couvert d'une subvention de fonctionnement à l'association, la commune prend en charge une partie des cotisations d'assurance complémentaire individuelle.

Cette interposition ne permet pas d'assurer la transparence du système et l'exercice du contrôle de légalité.

## 6 - LA GESTION DU PORT

Par un traité de concession du 29 septembre 1989, la commune avait confié à la SEMAF l'aménagement autour d'un port à construire, d'un nouveau quartier dénommé Port Fréjus. Le 19

décembre 1996, devant les difficultés juridiques et financières rencontrées par la SEMAF, le conseil municipal décidait la résiliation anticipée du traité de concession. Les conditions de mise en place, de réalisation et d'achèvement de cette concession ont été décrites par la chambre dans des observations communiquées au conseil municipal le 30 septembre 1998.

La concession d'aménagement de Port-Fréjus résiliée, la SEMAF en cours de liquidation (liquidation qui n'est d'ailleurs pas allée à son terme), se posait à la commune le problème de la gestion du port. Afin d'assurer la continuité de la gestion de cet équipement, dans l'attente de l'aboutissement d'une procédure d'affermage conforme à la loi du 29 janvier 1993, cette gestion était, ce même 19 décembre 1996, confiée à la SEMAF par un mandat prévu pour un an, dont l'échéance sera repoussée finalement au 28 février 1998.

Le conseil municipal avait donc dès le 16 décembre 1996 adopté le principe de la gestion déléguée de l'exploitation de son port de plaisance. Le 30 juin 1997, le conseil municipal retenait l'affermage comme cadre de cette exploitation. L'affermage était proposé pour une durée de 12 ans. Le fermier devait verser 20 MF de droit d'entrée mais était, en revanche, exonéré de la redevance pour occupation du domaine public. Le fermier devait également prévoir des amortissements et des provisions suffisantes pour assurer l'entretien et le renouvellement des installations qui devront revenir ultérieurement à la commune.

La fixation à 20 MF du montant des droits d'entrée est la conséquence directe de la prise en charge par la commune des contentieux avec les propriétaires fonciers, en particulier du coût de l'indemnité transactionnelle d'expropriation. En effet, ces indemnités, de l'ordre de 40 MF, constituant des dépenses de fonctionnement, ne pouvaient être financées par l'emprunt. Pour équilibrer sa section de fonctionnement sans avoir recours à une augmentation de la fiscalité locale, la commune a décidé, d'une part, de réduire ses dépenses de fonctionnement, essentiellement en réduisant la charge de sa dette par un allongement de la durée des emprunts, et, d'autre part, de se procurer une recette exceptionnelle par le biais des droits d'entrée pour l'affermage du port.

Malgré d'ardues discussions, les négociations avec les candidats potentiels achoppèrent sur le droit d'entrée jugé trop élevé. La commune n'a pas souhaité, pour les motifs budgétaires mentionnés ci avant, donner suite à une offre proposant le versement d'un droit d'entrée annuel de 1,5 MF.

Aussi, par délibération du 30 mars 1998, modifiée par une délibération du 24 juin 1998, la municipalité décidait la création d'une nouvelle société d'économie mixte pour la gestion du port de plaisance de Fréjus dont le capital social de 250 000 F est détenu à 70,4 % par la commune. Par délibération du 15 mai 1998, la commune prenait acte de l'échec des négociations avec les entreprises et constatait que "la SEM en cours de constitution acceptait toutes les conditions substantielles visées par le cahier des charges... et qu'elle présentait notamment toutes les garanties financières ...". La société d'économie mixte en question finançant le versement de son

droit d'entrée par un emprunt garanti par la commune, son acceptation des conditions fixées par son actionnaire principal permet à la commune de bénéficier du financement nécessaire à son budget sans recourir elle-même à l'emprunt.

Lors de son audition par la chambre, le maire de Fréjus a indiqué que la SEM présentait un résultat bénéficiaire pour 1999.

## 7 - LE MUSEE D'ART CONTEMPORAIN

La réalisation très partielle du projet de construction d'un musée d'art contemporain sur le terrain de 23 hectares de la Villa Aurélienne, pour avoir été onéreuse, n'a en définitive que relativement peu coûté à la commune du fait, d'une part, des participations obtenues de l'Etat, de la Région et du Département, d'autre part, de la vigilance des services municipaux et de l'Etat. Le caractère exceptionnel des financements externes affectés à cet équipement tient à la personnalité du maire de Fréjus de l'époque, qui cumulait plusieurs fonctions locales et nationales et surtout qui fut Ministre de la culture de 1986 à 1988, époque à laquelle le projet prit naissance.

### 7-1- L'acquisition de la villa Aurélienne

La commune de Fréjus, par délibération du 25 mai 1987, avait décidé d'acquérir, au prix de 21 750 000 F la propriété dénommée "Villa Aurélienne", vaste bâtisse de style Palladio dominant un parc de 23 hectares.

L'acquisition de la propriété a été réalisée par une promesse de vente du 11 juin 1987 puis par un acte notarié du 14 octobre 1988. Le prix en principal de

21,75 MF, accepté par l'assemblée, était à la limite de l'estimation maximale du service des Domaines. Cependant, le prix réellement payé par la commune s'est établi à 22 668 464 F du fait de divers frais pris en charge sans autorisation du conseil municipal, dont 574 631 F pour l'indexation du prix de vente, alors que le maire laissait la libre disposition de la propriété aux vendeurs 10 à 11 mois par an jusqu'en 1991.

Le financement de cette acquisition, tel qu'annoncé au conseil municipal le 25 mai 1987, devait être réalisé à 50 % par l'Etat (10 875 000 F), 15 % (3 262 500 F) par chacune des collectivités locales : commune, département, région, enfin, 5 % soit 1 087 500 F par recours au mécénat. L'Etat et le département ont effectivement versé en 1989 leur participation, le premier à la hauteur prévue, le second à hauteur de 3 225 000 F. La Région après avoir payé 1 MF en 1989 et pris en charge à hauteur de 2 MF deux annuités d'un emprunt contracté par la commune, a cessé ses paiements en raison du non-respect de l'affectation de sa participation.

Aucun financement privé n'a été constaté au stade de l'acquisition. La part communale du financement de cette acquisition ressort donc à 7 568 464 F contre

3 262 500 F annoncés au conseil municipal.

L'acquisition ainsi décidée, outre qu'elle permettait en elle-même à la commune de faire entrer dans son patrimoine un site boisé de qualité, reposait sur un objectif plus ambitieux : la création d'un centre culturel. La définition plus précise de ce projet fut toutefois tardive et évolutive.

## 7-2- La création d'un centre culturel

La délibération du 25 mai 1987 mentionnait que sur le site de la villa Aurélienne sera "aménagé un espace culturel polyvalent de rayonnement national" qui "a reçu l'aval du ministère de la culture qui participera à son financement". En effet, dès le 23 avril 1987, le directeur adjoint du cabinet de M. Léotard - Ministre de la culture - avait informé par lettre M. Léotard - maire de la ville que "l'Etat s'engage(ait) à financer l'opération de réalisation d'un équipement culturel de dimension nationale sur le site de la villa Aurélienne, à hauteur de 50 % comprenant l'acquisition foncière."

Si le conseil municipal ne s'est pas alors prononcé sur le contenu et le coût de ce projet, une convention, signée le 5 juin 1987 par le maire et le Préfet, plafonna la participation de l'Etat à 50 % soit 22,5 MF. Ce taux de financement correspondait donc à un coût prévisionnel d'ensemble de 45 MF, comprenant des travaux pour 23 MF. Ce coût relativement modeste prévu pour les travaux semble bien correspondre à un aménagement du site, tel que mentionné dans la délibération précitée, et non à la construction d'un nouveau bâtiment comme ce sera envisagé ultérieurement.

M. Templon, galériste parisien de renom, disposait d'un projet qui n'avait pu aboutir avec Sophia Antipolis ; il proposa, ce qui fut accepté par M. Léotard le 10 novembre 1988, de créer une fondation privée à qui la ville confierait par un bail à construction de 50 ans la réalisation et la gestion d'un complexe culturel sur le site de la Villa Aurélienne.

Ce projet était bien plus ambitieux que le simple aménagement envisagé jusqu'alors. Il comprenait un musée d'art contemporain et ses annexes, des ateliers d'artistes, un parc de sculptures, une librairie, un magasin de meubles design, un restaurant, un hôtel, une chapelle ocuménique. Cependant, la Villa Aurélienne, dans sa structure et ses volumes, ne permettait pas la réalisation de ce projet qui nécessitait une nouvelle construction. Ainsi, sans un débat sur ce projet global, et alors qu'un tel équipement n'avait pas été envisagé jusque là, une délibération du conseil municipal du 24 juillet 1989 décidait le lancement d'un concours d'architecte pour la réalisation d'une partie du programme constituée par un "bâtiment destiné à accueillir le musée de la fondation Templon pour l'art contemporain". Parallèlement, avant même que le projet ne soit défini, une opération de communication était lancée pour plus de 300 000 F.

Le projet avait donc été considérablement amplifié, sans d'ailleurs que le conseil municipal se prononce sur son coût et son financement. L'apport escompté de capitaux privés, importants, semble avoir alors justifié tant l'amplification du projet qu'une association étroite du partenaire

privé à la définition d'un projet que la collectivité, dont le financement devenait minoritaire, ne prétendait plus contrôler seule.

La fiabilité juridique et financière de ce partenaire était donc essentielle à la réussite du projet, d'où l'idée du recours au mécénat par le biais d'une fondation conformément aux dispositions de la loi du 23 juillet 1987.

Aux termes de l'article 20 de cette loi, "il est interdit à tout groupement n'ayant pas le statut de fondation reconnue d'utilité publique d'utiliser dans son titre ou de faire figurer dans ses statuts, contrats, documents ou publicités l'appellation de fondation". Or, si l'association "Fondation Daniel Templon", qualifiée de "fondation" dans tous les documents, a bien été déclarée en préfecture le 14 mars 1986 avec comme objet social "création d'un musée pour l'art contemporain à Sophia Antipolis", elle n'a jamais obtenu la reconnaissance d'utilité publique.

Sur le plan financier, il ressort de différentes notes internes et courriers entre les divers protagonistes que le projet était désormais évalué entre 120 et 150 MF, et que M. Templon devait, par le biais de sa fondation à créer, obtenir un financement privé d'environ 60 MF. Cependant ces engagements essentiels n'ont pas été formalisés.

Le projet reposait donc sur des bases incertaines, ce qui n'empêcha pas dans un premier temps sa mise en oeuvre. En effet, une procédure de concours, rondement menée pendant le second semestre 1989, aboutit au choix des architectes pour la réalisation du bâtiment principal. L'acte d'engagement du concepteur, modifié à 4 reprises est devenu exécutoire le 13 juin 1990. Le forfait de rémunération du maître d'oeuvre y figurait globalement pour 9,8 MF HT et le coût d'objectif s'élevait à 87,8 MF HT.

Une délibération du 26 février 1990 avait cependant conditionné l'engagement des dépenses communales par l'encaissement des premiers versements des fonds de concours des mécènes, pour un montant initialement fixé à 3,53 MF. La fondation Templon s'acquitta de cette participation sur la base d'un titre de recette réduit, sans explication, à 3,4 MF. Bien qu'il n'existât aucun engagement de la fondation pour la suite, la ville, qui lui réclamait alors plus de 9 MF, a néanmoins considéré qu'avec ce versement de 3,4 MF la fondation avait satisfait à ses obligations et qu'elle pouvait lancer l'opération.

La ville devait comme l'indiquait la lettre du ministère susmentionnée du 23 avril 1987 assurer la maîtrise d'ouvrage de l'opération. Cependant, les relations avec M. Templon, qui prétendait se comporter en maître d'ouvrage, devenaient très conflictuelles en particulier avec les services municipaux qui entendaient exercer pleinement leurs prérogatives.

Le 5 septembre 1991 dans une lettre adressée au maire de Fréjus, le préfet évoquait le risque contentieux en regard de la loi littoral du 3 janvier et de son décret d'application du 20 septembre 1989, en raison de l'inscription du lieu à l'inventaire des sites pittoresques du département (arrêtés

ministériels des 20 mai 1964 et 7 février 1966) et à l'inventaire des monuments historiques (arrêté préfectoral du 16 novembre 1989), et surtout de son classement en zone boisée au POS de la ville.

Ces contraintes urbanistiques n'avaient été relevées ni par les services municipaux, ni par les services de l'Etat, ni par les différents professionnels qui ont eu à connaître du projet. Tout semble s'être déroulé comme si la commune faisait son affaire de ce problème de constructibilité.

L'état d'avancement du projet était tel quand la commune a reconnu officiellement l'impossibilité de construire dans le parc de la villa Aurélienne qu'elle a dû s'acquitter des honoraires des architectes pour un montant de 3,7 MF.

Devant l'impossibilité de réaliser le projet de construction d'un nouveau musée, la ville a décidé en 1993 de procéder à la rénovation de la Villa Aurélienne pour une utilisation publique. Cette rénovation sera réalisée pour un coût de

10 970 480 F, qui ne correspondait plus, ni par sa nature ni par son montant, au "projet Templon".

Le conseil régional, qui avait décidé dès 1990 d'accorder une subvention en annuité d'emprunt à hauteur de 10 MF pour la réalisation d'une opération estimée alors à 65 MF, confirma cependant, en termes vagues, le 19 décembre 1991, sa participation malgré la réduction du projet.

C'est ainsi que les subventions en annuités, promises initialement par la Région, ont été payées en 1994, 1995 et 1996 à hauteur de 1 255 273 F, sur la base d'un certificat en date du 24 juin 1994 par lequel M. Brun, adjoint au maire, attestait que "les travaux dont le montant est estimé à 10 MF correspondent bien aux critères retenus dans la délibération de programme du 19 décembre 1991, du conseil régional à savoir la réalisation sur le site de la Villa Aurélienne d'un espace culturel comprenant notamment un lieu d'expositions et de représentations artistiques". Cette formulation prudente prend soin de ne pas inclure tous les éléments du projet retenu par le conseil régional le 19 décembre 1991, mais énonce clairement le montant réel des travaux.

Ce n'est qu'en 1997 que la Région, constatant que l'utilisation de la subvention n'était pas conforme au projet retenu, et implicitement que son taux de financement était passé par-là même d'environ 15 % (10 millions sur 65) à 100 %, a interrompu le paiement des annuités d'emprunt, ce qui laisse pendante la question de la validité des versements précédents.

Pour ne pas s'être assuré de la fiabilité juridique et financière de son partenaire, et pour ne pas avoir contractualisé les droits et obligations des deux parties, la commune s'est laissée entraîner, jusqu'au marché de maîtrise d'ouvrage, dans une opération plus importante que celle qu'elle envisageait, avant de devoir se rabattre sur un projet de bien moindre ampleur.

7-3- Un musée d'art contemporain provisoire

Dans l'attente de la réalisation du musée d'art contemporain qui lui était destiné, la fondation Templon a bénéficié d'une mise à disposition gratuite de locaux pour y installer un musée temporaire.

La mise à disposition, pour un an renouvelable, de ces 2 340 m<sup>2</sup> de locaux, acquis par la ville dans la zone industrielle du Capitou pour l'aménagement d'ateliers municipaux, a été réalisée par une convention du 9 mai 1989 (arrêté du 12 avril 1989) et un avenant du 21 août 1990 (arrêté du 21 août 1989) signés par le maire sur la base de la délégation de pouvoir accordée par le conseil municipal par délibération du 10 avril 1989.

La convention disposait que les travaux étaient à la charge du preneur qui, à son départ, devait laisser les lieux en l'état, sans pouvoir réclamer aucune indemnité pour le décor, l'embellissement et autres travaux.

Le 27 janvier 1992, le conseil municipal constatait l'impossibilité de construire le musée d'art contemporain sur le site de la villa Aurélienne, mais, considérant le succès rencontré par le musée temporaire, envisageait pour celui ci deux solutions, toutes deux entraînant, en tout état de cause, une indemnisation de M. Templon. Il s'agissait, soit de renoncer à l'expérience du musée et de rembourser M. Templon de ses débours, soit, de pérenniser le musée temporaire, ce qui impliquait le rachat des installations de M. Templon.

La délibération retint cette deuxième solution avec une évaluation des installations à 4 255 000 F à dire d'expert, le département prenant à sa charge la majeure partie de cette dépense, à hauteur de 3 500 000 F.

La contradiction apparente entre ce rachat et les clauses de la convention de mise à disposition faisant supporter la charge au preneur reposerait en fait sur la question de l'applicabilité de la convention en cas de non-réalisation du projet de musée définitif. La commune en acceptant ce rachat a tranché pour sa non-application dans le cas d'espèce, le rachat apparaissant comme une indemnisation de M. Templon pour la non-réalisation du musée définitif, comme semblent l'indiquer les termes même de l'arrêté du 25 février 1992 portant résiliation de la mise à disposition des locaux.

Cette indemnisation fondée sur les frais engagés pour le musée temporaire ne satisfaisait d'ailleurs pas M. Templon, qui, arguant des frais engagés pour démarcher des futurs mécènes et du préjudice qu'il subissait en terme de renommée, a saisi le Tribunal administratif de Nice, en son nom, celui de sa société et pour le compte de "l'association de soutien à la création de la fondation Daniel Templon" d'une demande d'indemnisation de près de 9 MF.

Par un jugement lu le 19 février 1996, le Tribunal administratif a relevé que le concours et la désignation d'un architecte tout comme la mise en oeuvre de la procédure de révision du POS pour

la réalisation d'un bâtiment destiné à abriter la collection d'art contemporain de M. Templon, valaient engagement de la ville en faveur du projet de l'association. Qu'en conséquence, "en adoptant un tel comportement à l'égard d'un projet manifestement incompatible avec la vocation naturelle d'un site de grande qualité qui avait justifié la mise en oeuvre de règles d'urbanisme rigoureuses, la ville a commis une faute de nature à engager sa responsabilité". Cependant, le Tribunal administratif considérant le comportement de M. Templon, l'absence de préjudice et surtout le versement par la Ville des 4 255 000 F nonobstant les termes de la convention de mise à disposition, a rejeté les requêtes.

Ce jugement semble donc confirmer le caractère indemnitaire du paiement par la commune des 4 255 000 F, ce qui pose la question de la régularité de la participation du Département.

La Chambre constate que M. Templon a obtenu de la commune le remboursement du coût des travaux réalisés dans le bâtiment provisoire, remboursement exclu par la convention de mise à disposition du local, alors qu'il n'a pas demandé le reversement des 3,4 MF payés au titre de la participation de la "Fondation" à la maîtrise d'oeuvre. La chambre s'est demandée si, en fait, la somme versée par M. Templon ne provenait pas d'une subvention de 6 MF promise par le ministère de la culture par lettre du 15 mars 1988 et confirmée par le nouveau ministre le 18 septembre 1988.

A la suite du retrait de M. Templon, le musée d'art contemporain a été géré en régie directe par la commune qui engagera à cet effet un conservateur. Les charges de gestion du musée n'étant pas en rapport avec son succès populaire malgré l'intervention d'une agence de communication dont les prestations se sont élevées à plus de 100 000 F pour un trimestre, le lieu a été fermé en 1997 et la commune cherche actuellement une entreprise susceptible de racheter le bâtiment.

Le projet de musée d'art contemporain porté par le maire, M. Léotard, n'a pu donc être réalisé. Toutefois, sur le plan strictement financier, compte tenu de la participation des autres collectivités, cet échec a finalement eu moins d'impact sur les finances communales qu'aurait eu la réalisation d'un "espace culturel polyvalent de rayonnement national".

## 8 - L'ELIMINATION DES DECHETS

En 1983, la ville, assurait en régie la collecte des ordures ménagères et avait confié à une entreprise la réception et le transport de ses ordures de la décharge à l'usine de traitement du SITOM (syndicat intercommunal des ordures ménagères de Bagnols en Forêt) ainsi que la collecte et l'évacuation des déchets commerciaux et des objets encombrants.

En 1985, ce marché avait été renouvelé pour 5 ans avec l'entreprise SMA. Cependant, le conseil municipal du 9 janvier 1989 apprenait la dénonciation en date du 26 août 1988 de ce marché, et autorisait le maire à lancer un appel d'offres avec concours ayant pour objet non seulement de reconduire la prestation couverte par le précédent contrat, mais d'en aménager les modalités

d'exécution en confiant au lauréat du concours la construction, la maintenance et le gardiennage d'une décharge de transit.

Le préfinancement de cet investissement devait être assuré par le titulaire du marché, le coût de la prestation intégrant l'amortissement de l'équipement.

Le marché comprenait donc une prestation de service et la réalisation d'un investissement lié à ce service. Le sous-préfet de Draguignan, par une lettre datée du 24 février 1989 contesta la légalité de la délibération octroyant le marché. Il proposait que le marché soit scindé en deux lots : un lot pour la construction du poste de transit et un autre pour la collecte et le transport des ordures.

En raison du retard apporté dans la transmission de la délibération, les observations pertinentes du sous-préfet furent formulées alors que la procédure d'appel d'offres avec concours avait déjà été lancée.

La ville a donc dû interrompre la procédure en cours et en informer, les 13 entreprises retenues puis, sans nouvelle décision de l'assemblée délibérante, ce qui pose la question de la validité du marché signé ensuite avec SGEA. La procédure a été poursuivie sous la qualification d'appel d'offre restreint, les entreprises précédemment retenues étant considérées comme celles admises à présenter une offre.

Or, si l'on en croit le rapport de présentation du marché, l'étendue de la prestation aurait alors été redéfinie. La ville semblait en effet s'être rangée à l'avis du sous-préfet, l'objet du marché n'étant plus dans ce document "la création et l'aménagement d'une décharge de transit avec transport des ordures ménagères et la collecte des déchets encombrants et commerciaux" mais "le transfert des déchets à l'usine de Bagnols en forêt, la collecte des déchets encombrants, commerciaux et d'une partie des ordures ménagères en période estivale et le transport des déchets industriels au centre de traitement agréé par la commune."

Cette redéfinition de la prestation : suppression de la réalisation de la décharge de transit et "concession" de la collecte sur un quartier de la commune, change partiellement la nature du marché et aurait nécessité de reprendre la procédure à son début.

En fait, la ville n'avait pas décidé la suppression de la réalisation de la décharge de transit. Le CCTP du 28 juin 1989, signé par la ville et SGEA, comporte en effet dans la liste des prestations "la mise à disposition de la commune d'une aire de transit à déchets adaptée aux besoins de la ville". En outre, le CCAP stipule que le contrat a une durée de 5 ans mais qu'en cas de résiliation, la commune remboursera au prestataire "l'amortissement qui reste à courir sur les investissements immobiliers". Or, l'exécution des prestations du marché, tel qu'il était libellé, ne nécessitait pas cet investissement. Enfin le procès-verbal de la commission d'appel d'offre indique que "la ville de Fréjus a porté son choix sur un quai de transit couvert avec compacteur...".

A réception du marché définitif, le sous-préfet s'interrogera sur la connaissance que pouvaient avoir les entreprises de leurs obligations en matière d'investissement et de l'intégration de cette charge dans leur proposition de prix, et de l'aptitude de la commission à départager des offres qui n'exposaient pas les modalités de répercussion du coût de cet investissement.

C'est dans ces conditions que l'offre de la société SGEA, incluant, de fait, la réalisation du quai de transit, a été retenue le 28 juin 1989 pour un montant annuel révisable de 4 417 138 F TTC (valeur janvier 1989) payable par décomptes mensuels. Le marché correspondant a été signé par M. Léotard sans y avoir été autorisé par le conseil municipal.

Ce marché, critiquable en raison des conditions de sa passation, l'est également sur deux aspects essentiels : la charge d'investissement qu'il intègre n'est pas contrôlée par la commune et la collecte, marginale dans le marché d'origine, va se développer par de simples avenants.

En ce qui concerne le premier point, le coût annuel du marché est calculé non seulement par rapport à la prestation mais également par rapport à l'amortissement du quai de transit à la charge du titulaire.

Dès lors, à défaut d'avoir choisi d'en maîtriser intégralement le coût en le faisant réaliser dans le cadre d'un marché de travaux séparé, la commune aurait dû se doter des moyens de contrôler, d'une part, le coût, présenté au conseil municipal du 9 janvier avec une estimation de 4 MF, d'autre part, les modalités de répercussion sur le prix des prestations. Or la commune ne s'est donné aucun de ces moyens.

La réalisation du quai est une charge fixe, constatée lors de sa réalisation. Faire supporter son amortissement sur la durée du contrat est économiquement rationnel (même si en l'occurrence cela était juridiquement critiquable). Par contre intégrer, dans des conditions d'ailleurs incertaines, son amortissement dans le prix unitaire initial de la prestation revient à en faire évoluer la charge en fonction des quantités transportées, sans lien avec le coût de l'investissement.

Cette double lacune fut renouvelée et aggravée par l'avenant n° 3, autorisé par une délibération du 30 mars 1992. Le conseil municipal apprit alors, encore une fois après coup, qu'à la demande de la ville la SGEA avait modifié le quai de transit pour y adjoindre, sur le terrain mis à sa disposition par la commune, une véritable déchetterie représentant un surcoût de 1,8 MF, soit une augmentation de 20 % de l'investissement prévu.

Alors que cet investissement lui-même aurait dû donner lieu à un marché spécifique, le mode de paiement reprit l'anomalie signalée précédemment. Au lieu de facturer le coût des travaux supplémentaires à la collectivité, ou à défaut de l'étaler sur la durée du contrat, il fut décidé de porter le coût de la tonne, d'ordures ménagères ou de déchets industriels, transportée de 110 F (98 F valeur du marché) à 121,40 F, ce qui fait dépendre le montant amorti des tonnages transportés (et des évolutions de tarifs ultérieures) et non du coût réel de l'investissement.

Cet avenant représente, sur la base des quantités prévues au marché initial, un surcoût annuel de 585 000 F si l'on retient le prix de 98 F (valeur initiale) et de 285 000F pour celui de 110 F.

En outre, la commune n'a pu produire aucun document contractuel définissant les équipements à réaliser et leurs coûts. Ce n'est qu'à la demande des rapporteurs que les services municipaux ont fait établir en 1999 par la SGEA un état sommaire des investissements effectués de 1991 à 1998, qui s'élèveraient à 8,24 MF et concernent la construction d'une déchetterie (5,64 MF) et divers équipements et aménagements dont la réalisation se serait échelonnée dans le temps.

Le second ordre de critique porte sur l'extension de la collecte par le biais d'avenants. En effet, le marché de 1989 était essentiellement un marché de réception au quai de transit et du transport au centre de traitement des ordures ménagères et des déchets industriels. Il concernera marginalement, à la suite d'une première modification, un marché de collecte des ordures ménagères. La prestation de collecte allait pourtant s'étendre par de simples avenants et parallèlement par un marché séparé.

Dés le 28 mai 1990, le conseil municipal apprenait "que la vétusté du matériel et l'augmentation très sensible de la quantité de déchets récoltés sur les autres secteurs de la commune (avaient) conduit la ville, depuis le 1er janvier 1990, à demander à l'entreprise une prestation supplémentaire pour l'ensemble du quartier de St Aygulf" ; il était donc temps pour le conseil municipal de "décider" la passation d'un premier avenant régularisant cette prestation supplémentaire. Cet avenant représentait une augmentation de 25 % du marché initial, soit 1 066 270,92 F TTC.

La prestation "collecte d'ordures ménagères", inexistante lors du lancement de la procédure en janvier 1989, apparue en cours de procédure à hauteur de 17 % du marché du 26 juin 1989, atteignait déjà 33 % du marché au 1er janvier 1990. Cette remise en cause des conditions économiques du marché, incluant par ailleurs une modification des clauses de révision de prix, changeant la nature des prestations et prenant effet six mois après la mise en œuvre du marché initial, rend douteuse la légalité de cet avenant.(cf. jurisprudence en ce domaine : TA de Rennes 9/06/93).

L'avenant n° 3, autorisé par délibération du 30 mars 1992, augmenta de nouveau le volume des prestations de collecte des ordures ménagères, avec une dépense annuelle supplémentaire de 1,15 MF TTC, prestation dont l'importance aurait justifié une mise en concurrence spécifique.

La prestation collecte représentait alors 40 % du marché de 1989 et de ses avenants.

Le marché de 1989 connut une dernière modification avec un avenant n° 4 autorisé par une délibération du 28 mai 1993 qui augmenta considérablement le prix des prestations selon une clé une nouvelle fois illogique.

Constatant que le succès de la déchetterie auprès du public avait entraîné un allongement de sa durée d'ouverture occasionnant des charges supplémentaires, le conseil municipal acceptait en effet par cet avenant de porter le prix de la tonne transportée à 142 F (soit une augmentation annuelle de 1,1 MF par rapport au tarif initial et de 515 000 F par rapport au tarif actualisé de 1992).

Le motif invoqué ne justifie pas le mode d'accroissement du coût de la tonne transportée. Le conseil municipal aurait dû exiger de connaître avec précision, pour en évaluer le coût, les charges résultant de l'allongement des durées d'ouverture de la déchetterie, présentées comme des charges de personnel supplémentaire. Ce coût fixe, ainsi justifié et aisément chiffrable, aurait dû servir de base à la réévaluation éventuelle du marché, par une facturation indépendante du prix de la tonne transportée. En outre, se pose la répercussion, jamais envisagée, de partie de cette charge sur les deux autres communes qui apportent leurs ordures ménagères (pour 11 811 tonnes en 1998) à la déchetterie.

Aux termes de cet avenant n° 4, (art-5) le montant annuel du marché était porté à 7 938 304 F TTC soit une augmentation de près de 80 % du marché initial.

Les dispositions du CCTP en matière de paiement n'ont pas été respectées. Tous les paiements ont été effectués sur la base de décomptes provisoires et de certificats de paiement rédigés par les services municipaux.

Une partie supplémentaire de la collecte des ordures ménagères allait être concédée à la même entreprise en 1991, cette fois par un marché. En effet, par une délibération du 29 avril 1991, le conseil municipal, constatant l'augmentation de la population entre 1983 et 1990 et l'obsolescence du matériel communal de collecte des ordures ménagères, a considéré que le renforcement du service de la collecte, assurée par la commune, et dont le coût était évalué à 2,2 MF, serait réalisé de façon plus souple et moins onéreuse pour la collectivité si cette extension était effectuée par une entreprise privée. En conséquence, l'assemblée délibérante a décidé "la concession d'une partie de la collecte des ordures ménagères", dans le cadre d'un marché avec appel d'offres ouvert.

Par une autre délibération du même jour, la commune prenait une décision identique pour le nettoyage de certaines voies communales, pour un coût évalué à 1,3 MF.

Les deux procédures d'appel d'offres ont été groupées restreignant ainsi le champ de la mise en concurrence. Une seule consultation a été lancée le 16 mai pour l'attribution du lot 1 relatif à la collecte, mais incluant le renouvellement d'une partie du matériel de collecte (marché 91017), et du lot 2 pour le nettoyage (marché 91018), consultation au terme de laquelle SGEA apparût comme la moins disante des 9 sociétés ayant fait une offre pour le lot 2 et des 7 sociétés ayant fait une proposition pour les 2 lots, mais pour un montant supérieur à l'estimation présentée au

conseil municipal.

Le marché 91017 fera l'objet de deux avenants remettant en cause l'économie générale du contrat et portant ainsi atteinte à la mise en concurrence initiale.

Ainsi, alors que la rémunération prévue initialement était constituée d'une base forfaitaire de 2,6 MF jusqu'à 7 600 tonnes et d'une partie proportionnelle au-delà, le conseil municipal, par une délibération du 30 mars 1992, alléguant que les charges réelles de service étaient supérieures aux prévisions, acceptait de porter le forfait à 3,3 MF à partir du 1er juillet 1991, date de prise d'effet du marché initial, sans modifier la rémunération proportionnelle en cas de dépassement du tonnage forfaitaire.

Le marché initial permettait de répondre par un accroissement de la rémunération du prestataire à un accroissement du tonnage collecté. La modification du forfait ne peut donc être justifiée par une évolution du tonnage, sinon l'effet en serait supporté deux fois par la collectivité, une fois par le biais du forfait, une fois par celui du tonnage réel. La mise en service d'une demi-benne supplémentaire, présentée comme une demande de la municipalité dans le rapport fait au conseil municipal, relève quant à elle de modalités d'exécution d'un service que le prestataire s'était engagé à assumer dans les conditions financières du marché initial, en bénéficiant d'une rémunération assise sur le tonnage effectif.

Le lot 2 marché 91-018, concernant le nettoyage des rues va subir le même sort que le lot 1, sur le plan du fond comme sur celui de la forme.

Une délibération du 30 mars 1992 a en effet autorisé, là encore à partir de la date de prise d'effet du marché initial, l'augmentation de la fréquence du balayage sur certains quartiers représentant un coût supplémentaire annuel de

261 508 F, soit + 15 %.

Les avenants n° 2 aux deux marchés 91017 et 91018, autorisés par la même délibération du 28 janvier 1994 rendue exécutoire le 2 mars 1994, constituent de véritables nouveaux marchés.

En effet, en confiant à SGEA, à partir du 1er décembre 1993, la collecte des 6500 tonnes d'ordures ménagères encore assurée par la commune, le conseil municipal a presque doublé le tonnage de la prestation de base. La rémunération pour cette prestation supplémentaire est calquée sur celle initiale actualisée et comprend une partie fixe de 2 470 000 F jusqu'à 6500 tonnes et une partie proportionnelle au-delà. En outre, cet avenant crée une nouvelle prestation : la collecte de 300 tonnes le dimanche en centre ville à un tarif supérieur de 85 % au tarif de base. Ainsi, en intégrant les 2 avenants, la partie fixe de la rémunération initialement de 2,2 MF pour 7 600 tonnes s'établit, désormais en valeur d'origine, à 5,75 MF pour 14 100 tonnes.

En ce qui concerne le lot 2, l'avenant 2 ajoute le nettoyage des places de marché pour un montant annuel de 419 200F à partir du 1er décembre 1993. Ainsi, en valeur d'origine, le marché initial de 1,6 MF, est porté par les avenants 1 et 2 à 2,25 MF soit une augmentation de plus de 40 %. La prestation nettoyage sera accrue cette fois par un marché négocié de février 1997 confiant pour deux ans à SGEA le nettoyage de l'emplacement des marchés de Fréjus plage le dimanche matin, pour un montant de 106 610 F,40 F TTC pour 52 interventions par an.

Les tonnages d'ordures ménagères collectées n'ont cessé de croître, passant de 11 190 tonnes en 1993-1994 à 19 746 tonnes en 1997-1998. Il faut noter à cet égard l'insuffisance des contrôles exercés par la commune sur les tonnages collectés, alors que le même prestataire assure la collecte, le traitement à la déchetterie, le transfert à la décharge et la gestion de cette dernière, ce qui limite la fiabilité des recoupements entre les tonnages déclarés à chaque étape.

Au cours de l'exercice 1997-1998, la collecte a dépassé de 2 646 tonnes le tonnage plafond fixé à 17 100 tonnes par le marché 91017 et son avenant n° 2. Cependant ce marché étant échu depuis le 30 juin 1998, pour payer ce dépassement, le conseil municipal, par une délibération du 1er décembre 1998, et une convention non datée transmise au préfet le 5 janvier 1999, a autorisé le versement à SGEA d'une indemnité de 1 196 680,64 F TTC sur le fondement de l'enrichissement sans cause.

Par une lettre du 4 février 1999, le sous-préfet faisait connaître au Maire que le dépassement du volume des prestations d'un marché devait être autorisé par un avenant préalable et, que, dans le cas présent, ces prestations complémentaires représentaient une augmentation de 15,5 % alors que l'avenant n° 2 avait déjà accru le volume des prestations de 92 % par rapport au marché initial. Il demandait en conséquence le retrait de cette délibération.

La ville, qui ne conteste pas la réalité du service fait, n'a pour l'instant procédé à aucun paiement sur la base de la délibération.

Les marchés 91-017 et 91-018 étant arrivés à leur terme le 30 juin 1998, par délibération du 30 mars 1998, le conseil municipal a autorisé pour la collecte des ordures ménagères et le nettoyage des rues, la passation, pour une durée maximale de 2 ans, de deux marchés sur appels d'offres ouverts et a habilité le maire à les signer pour respectivement 1,5 MF et 14 MF.

Le marché 98-034 relatif au nettoyage mécanique et manuel de la ville a été signé le 25 juin 1998 pour un montant de 2 991 099,28 F soit sensiblement plus que l'enveloppe ouverte par le conseil municipal. Il inclut les prestations décrites dans le marché précédent.

Le marché 98-035 concerne la collecte des ordures ménagères sauf pour celles du quartier de St Aygulf qui reste régi par le marché 89-018. Le prix retenu est de 452,25 F TTC la tonne jusqu'à 20.000 tonnes et une réfaction de 3 % au-delà, intégrant les économies d'échelle.

Par une délibération du 30 mars 1999, le conseil municipal a autorisé le maire à procéder aux formalités d'appel d'offres ouvert et à signer le marché à intervenir pour la collecte et le transfert à la déchetterie des ordures ménagères, des objets encombrants et des cartons sur tout le territoire communal excepté Saint-Aygulf.

Confrontée à trois autres entreprises qui avaient répondu à l'appel d'offre, SGEA, avec une offre de 12,8 MF a remporté le marché sans être le moins disant en raison de l'appréciation positive portée sur la valeur technique et sociale de son offre.

En fragmentant ses appels d'offre, en associant des prestations de nature différentes et en ne mettant pas certains équipements (des garages par exemple) à la disposition des prestataires de services, la commune n'a pas favorisé une mise en concurrence des entreprises. Concurrence qu'elle a carrément dévoyée par le recours à des avenants modifiant la nature, l'étendue et le coût des prestations, bouleversant ainsi l'économie générale du marché, contrairement aux dispositions de l'article 255 bis du code des marchés publics.

Le président de la chambre

A. PICHON