BRUZ

27 FEV. 2018

Vu SB
27/02/2018

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
Madame la Présidente
3 rue Robert d'Arbrissel
CS 64231
35042 RENNES Cedex

ARRIVÉE DU
27 FEV. 2018
C.R.C. BRETAGNE

DIRECTION GENERALE

Dossier suivi par :
Catherine ROLLAND
02 99 05 44 28
catherine.rolland@ville-bruz.fr

Référence :
AL/SS/CR-019-18

Objet :
Observations définitives relative à l'examen de la gestion de la Commune de Bruz

Bruz, le 23 février 2018

Madame la Présidente

Dans le cadre du contrôle des comptes et de la gestion de la Commune de Bruz, la Chambre Régionale des Comptes a arrêté ses observations définitives que vous m'avez fait parvenir pour réponse par courrier du 22 décembre 2017 reçu le 27/12/2017.

Vous trouverez ci-après la réponse écrite que ces observations définitives appellent de ma part.

Veuillez agréer, Madame la Présidente, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Maire de BRUZ

MAIRIE DE BRUZ (Ille-et-Vilaine)

Auguste LOUAPRE

Pièces jointes :
réponse de la Commune de Bruz

Copies à

Contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Bruz Exercices 2013 et suivants

Destinataire :

Sylvie Bergogne, Présidente de la Chambre Régionale des Comptes

CONFIDENTIEL

Bruz, le23 février 2018

Réponse de la Commune de Bruz aux observations définitives de la Chambre Régionale des Comptes de Bretagne

La Chambre Régionales des Comptes a procédé dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes produits par le comptable de la commune de Bruz pour les exercices 2013-2016, et à l'examen de la gestion de la commune de Bruz sur la même période.
Après avoir examiné les réponses écrites formulées par la commune, la Chambre a délibéré sur ses observations définitives le 21 novembre 2017 et les a notifié le 27 décembre 2017.

La Ville prend ainsi acte que la Chambre :

- Relève la situation financière favorable de la commune et ce malgré le nécessaire refinancement d'un emprunt toxique.
- Précise que ce sont les mesures fiscales prises en 2016 et la maîtrise des charges de personnel qui ont permis le maintien de la capacité d'autofinancement et de garantir a minima les dépenses d'investissement tout en permettant une politique de désendettement.
- Constate que l'initiative de la commune de se délier des contraintes financières afférentes à son emprunt toxique contracté en 2007 s'imposait compte tenu du contexte.
- Note que la ville a dû supporter d'elle-même une grande partie des frais engendrés par les temps d'activités périscolaires voulus par l'Etat dans le cadre de la dernière réforme des rythmes scolaires.

En dehors de la situation financière de la commune, la chambre note également d'autres points positifs :

- Concernant les ressources humaines notamment avec la poursuite par la commune d'un objectif global de professionnalisation et de mutualisation des compétences, et l'application de mesures permettant de diminuer le nombre de jour d'accidents du travail,
- Concernant les affaires scolaires avec le dialogue de gestion existant, d'une part pour le remplacement des matériels informatiques des écoles et les projets spécifiques et d'autre part entre le service des affaires scolaires et le service finances pour la préparation du budget primitif dans le respect des procédures.

La Chambre fait cependant aussi différentes remarques sur des points d'amélioration ou des optimisations possibles. La Commune précise à la Chambre que ces observations sont entendues et que des mesures concrètes seront mises en place.

L'ordonnateur transmet la réponse qu'appellent de sa part ces observations définitives. Pour plus de clarté, les éléments de réponse sont numérotés en cohérence avec le paragraphe du rapport définitif auquel ils se rapportent.

Partie 2. Le Pilotage

2.1 Le contrôle interne et le contrôle de gestion

➢ *« [...]Il n'existe pas non plus de structure chargée du contrôle de gestion permettant de vérifier l'atteinte d'objectifs quantifiables et mesurables à partir d'outils et de tableaux de bord prédéterminés, [...].*

La Commune n'a pas de service en charge du contrôle de gestion à proprement parler, ce qui peut s'expliquer par sa taille (peu de communes de notre taille disposent d'un service de cette nature). Cependant, un agent de la Direction des finances consacre une part importante de son temps au suivi de la comptabilité analytique. Tous les services recensent des indicateurs de suivi de leur activité, qui sont transmis à cet agent pour intégration dans notre outil analytique, afin d'établir des coûts de revient de nos services et activités. Comme le note la Chambre, cette comptabilité est complétée par un outil d'analyse financière rétrospective et prospective.

Les principales Directions disposent d'outils de suivi de leurs activités et les diffusent à la Direction Générale des Services et aux adjoints comme base régulière d'échanges. Il apparait cependant par rapport à l'importance et à la transversalité des projets menés aujourd'hui par la commune, que le développement d'outils transversaux est nécessaire. En 2018, le Comité de Direction est engagé dans une démarche pour intégrer le management de projet dans l'organisation permanente de la collectivité. Ce travail aboutira à une identification, un cadrage et in fine, une évaluation des projets par Direction. Dans cette perspective, des tableaux de bord de suivi, dépassant les seules préoccupations budgétaires seront élaborés qui permettront le suivi par les élus et la Direction Générale des Services de l'atteinte des objectifs et du respect des délais.

2.2 Le système informatique

▪ 2.2.1 Le schéma directeur

⇒ *« La commune ne dispose pas d'un schéma directeur informatique »*
⇒ *« Recommandation n° 1 établir un schéma directeur informatique »*

Si la commune ne dispose pas d'un tel schéma, un ensemble de processus vise cependant à veiller à l'adéquation entre les besoins des utilisateurs et les moyens mis à disposition.

D'une part, une des principales missions du Directeur informatique est de veiller au bon fonctionnement du réseau sur l'ensemble des sites et pour cela d'avoir une veille sur le niveau capacitaire et fonctionnel des serveurs. D'autre part, cette gestion s'effectue via un outil supervisant environ 400 points de contrôles, des éléments actifs de réseau remontant chaque risque d'anomalie, tout cela intégré dans une base de données permettant d'avoir un recul d'un an sur chaque point de contrôle. Cette veille a conduit en 2015 au constat de la nécessaire adaptation des infrastructures réseaux et à la passation d'un marché pour l'évolution de la virtualisation des serveurs. L'élaboration du cahier des charges de ce marché s'est appuyé d'une part sur un inventaire complet des infrastructures et d'autre part sur la définition des objectifs d'évolution soutenable avec la capacité d'investissement.

La Ville rappelle à la Chambre que le coût de mise en place d'un véritable schéma directeur informatique est important au regard de la marge de manœuvre actuelle sur le fonctionnement de la ville (la prospective de 2015 suite au réaménagement de l'emprunt toxique inscrit les évolutions des dépenses de fonctionnement dans un cadre limité à 2.5% par an pour la masse salariale et au niveau de l'inflation pour les charges à caractère général). Par ailleurs, le service informatique est constitué de 2 agents pour un parc d'un peu plus de 300 ordinateurs et 20 copieurs.

Cependant, la Ville est tout à fait consciente de l'importance d'harmoniser les niveaux d'équipements informatiques et les usages dans les différents services.

C'est pourquoi le projet lancé en juillet 2017, a abouti à la mise en place d'un Plan d'équipement informatique et téléphonie des écoles : le niveau d'équipement est désormais normé en fonction des besoins exprimés et de la capacité de la commune en termes d'investissements et d'accompagnement au fonctionnement par le service informatique. Sur la base de cette expérimentation, cette démarche de définition d'un « plan d'équipement» pourra être élargie progressivement à d'autres services de la ville.

- **2.2.2 La sécurité du système d'information**

⇒ *« L'organisation globale de la sécurité informatique ne fait pas l'objet d'un plan de prévention formalisé (absence de procédures écrites, plan de reprise d'activité non défini. »*

⇒ *« [...] il n'existe aucune garantie que les accès aux données soient rendus indisponibles dès lors que les agents quittent leurs fonctions [...], en l'absence de procédure préétablie. »*

⇒ *« Les mesures prises à la suite du contrôle de la Chambre mériteraient également d'être formalisées au sein d'un plan de sécurité général »*

⇒ *« Recommandation n° 2 formaliser un plan de sécurité informatique »*

La fiche de poste du Directeur informatique inclut la mission « Contrôle de l'application du droit et de la sécurité informatique », celui-ci est clairement identifié comme responsable de la sécurité informatique.

Concernant la mise en place d'un Plan de Reprise d'Activité, comme pour le Schéma Directeur, la ville rappelle à la Chambre la nécessité de trouver un équilibre coût/risque. Dans ce domaine, si un document n'est donc pas aujourd'hui formalisé sous forme de Plan, la ville a cependant investi depuis 2010 des moyens importants. L'infrastructure virtuelle est redondée avec 2 serveurs physiques, eux même raccordés à une baie de disque en RAID, le tout sauvegardé tous les jours sur un serveur NAS en RAID et dupliqué sur un autre serveur NAS déporté en RAID. Chaque serveur dispose de deux alimentations électriques sur des réseaux différents et de deux connexions réseau sur des équipements différents. Cette infrastructure permet de réinstaller les systèmes en moins d'une heure, voir quelques heures pour un très important dysfonctionnement. Ce système est analysé en permanence et adapté aux besoins chaque année.

Toutes les solutions mises en place :

- sont testées tous les trimestres avec un prestataire certifié sur ces installations et certifié en sécurité informatique (contrat d'infogérance),
- et leur état de fonctionnement est vérifié en temps réel par des systèmes d'alertes qui sont pilotés par le service informatique.

Consciente de l'importance de réinterroger régulièrement ses pratiques concernant un domaine aussi sensible que la sécurité informatique, la commune diligentera en 2018 un organisme extérieur pour réaliser un audit de la sécurité et adapter ses pratiques en fonctions des conclusions qui seront apportées.

Concernant l'absence de garantie que les accès aux données soient rendus indisponibles dès lors que les agents quittent leur fonction (mutations, départ en retraite), une procédure portant sur l'ouverture et la fermeture de compte a été rédigée et diffusée à l'ensemble des responsables de service le 6 octobre 2017.

Concernant l'établissement nécessaire de procédures, rappelé par la Chambre, la Ville est consciente que ce point est largement perfectible et consacrera des moyens à partir de 2018 pour définir les procédures prioritaires en termes de sécurité, leur mode de diffusion et la mise en place de système d'alerte en cas de dysfonctionnement.

2.3 Le pilotage budgétaire

- *« [...] cette projection pluriannuelle élaborée dans le cadre de l'information budgétaire pourrait être utilement complétée par un PPI détaillant les opérations prévues et actualisé chaque année »*
- *« Recommandation n° 4 : élaborer un plan pluriannuel d'investissement »*

Depuis 2015, le PPI élaboré est bien un PPI détaillé par opération. Il fait l'objet d'un tableau Excel détaillé qui est discuté depuis le BP2016 lors de réunions prévues dans le cadre du processus budgétaire. Ces réunions rassemblent les Adjoints chargés de l'aménagement et des finances, la Direction des services techniques et des finances ainsi que la Direction Générale des Services. Le PPI reste un outil de travail et d'arbitrage.
Il est interfacé avec la comptabilité analytique (Voir « PJ_22 »)

Ce PPI est également décliné dans un tableau de planification des opérations devant donner lieu à des marchés publics pour articuler le travail des différents services avec le Service marché.

En revanche, le choix a été fait au niveau des rapports d'orientation budgétaire pour les aspects prospectifs, d'une présentation synthétique en grandes masses ; l'objectif étant principalement de montrer l'adéquation de l'enveloppe d'investissement retenu à long terme par rapport à la capacité financière de la ville. C'est cette présentation synthétique et non la présentation détaillée qui avait été fournie par la ville à la Chambre dans le cadre du premier questionnaire.

PARTIE 3 ANALYSE FINANCIERE

3.1 La fiabilité des comptes

- *« Les tableaux présentés en annexe dont les montants sont confirmés par les balances des comptes, indiquent en effet l'absence de compensation entre les flux entrants et sortant dans certains domaines. »*

Les éléments présentés par la Chambre Régional des Comptes ne correspondent pas aux données extraites du grand livre. Les montants observés dans le grand livre sont repris dans le tableau en ANNEXE 1« fiabilité des comptes ».

Concernant les flux non compensés, la ville prend acte des recommandations de la Chambre et va réaliser les contrôles pour mettre ces écritures en conformité. A ce titre dès 2017, des réimputations ont été produites, par exemple du compte 6218 au 6215.

3.4 Le Budget principal

- **3.4.1.1 Les ressources fiscales**

➢ *« La commune a fait le choix d'augmenter les taux de fiscalité locale de 6.7% en 2016. [...] La ville ne s'est d'ailleurs pas prononcée sur le maintien ou non, à terme d'un tel niveau de fiscalité »*

La Ville rappelle à la Chambre à quel point l'exercice prospectif est aujourd'hui difficile pour les collectivités locales. L'augmentation de 6.7% a été calculée au plus juste dans le cadre d'une étude financière prospective précise, sur la base des informations connues en 2015.

Or, depuis cette date, le contexte a encore évolué : une moindre ponction que prévue sur la DGF des communes en 2017 et plus de ponction à partir de 2018, mais de nouvelles incertitudes fortes pèsent encore sur les années futures (réforme de la taxe d'habitation, système de contractualisation des dépenses de fonctionnement avec les collectivités). Ce constat ne permet pas de remettre pour l'instant en cause ce choix.

- **3.4.1.2 Les ressources institutionnelles**

➢ *« [...] La Ville de Bruz et Rennes métropole ont reconnu avoir dérogé au Code Général des Impôts dans un souci d'équité cependant. La commune a fait savoir son accord de principe de la solution retenue ; pour autant, cette dérogation revêt en l'état un caractère irrégulier. La dérogation n'est possible qu'à l'occasion du lancement de la procédure, c'est-à-dire la première année de mise en application du principe d'attribution de compensation décidé »*

Le paragraphe 1°bis du V de l'article 1609 nonies C du Code Général des Impôts indique « *Le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision peuvent être fixés librement par délibérations concordantes du conseil communautaire, statuant à la majorité des deux tiers, et des conseils municipaux des communes membres intéressées, en tenant compte du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges.* ».
C'est cet article qui était visé dans les délibérations passées par la Commune en 2015 et 2016 pour les révisions de l'Attribution de Compensation (AC).

Le guide de la DGCL dans sa dernière mise à jour (disponible ici : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/FLAE/FL1/attribution_compensations/guide_ac_2017_.pdf) confirme que pour les révisions d'AC avec accord entre l'EPCI et les communes membres intéressées ce sont « les modalités de la révision libre prévues au 1°bis du V de l'article 1609 nonies du Code général des Impôts » qui s'appliquent.
La « dérogation » mentionnée par la Chambre constitue en fait le mode "normal" de révision des AC dans le cadre d'un transfert de compétences intervenant après la création d'un EPCI ex nihilo, qui disposerait déjà d'attributions de compensation. Ce n'est qu'en cas de désaccord que la méthode "règlementaire" s'applique.

- **3.4.6 Evolution de la trésorerie**

➢ *« [...] la ville a contracté en 2016 un emprunt de 1 M€, alors que la situation de sa trésorerie permettait manifestement de reporter ce dernier à une plus lointaine échéance. [La Chambre] rappelle qu'une trésorerie doit correspondre aux besoins de la collectivité et non les excéder.»*

La Ville est tout à fait consciente de l'importance d'adapter le niveau de la trésorerie aux besoins effectifs. Il convient de rappeler que l'opportunité de mobiliser cet emprunt avait été appréciée par rapport à un prévisionnel d'investissement en 2016 de 3.2M€ alors que les réalisations n'ont atteint que le niveau de 1.6M€ en raison du temps de traitement des dossiers (respect des normes, durée de lancement des études préalables, etc.). Par ailleurs, les conditions de taux accordées sur cet emprunt nouveau faisaient partie de la négociation globale de sortie de l'emprunt toxique avec refinancement.

➢ PARTIE 4 LES RESSOURCES HUMAINES

4.3 Absentéisme

➢ *« La progression sensible du nombre de jours d'absence liés à la maladie ordinaire et aux accidents du travail sur la période contrôlée appelle toutefois à la vigilance pour l'avenir.»*

Effectivement, le nombre de jours d'arrêts en maladie ordinaire est en augmentation en 2016 mais l'évolution est moins importante qu'en 2015 (+ 13,50% en 2016 contre + 21,57% en 2015).

Il est aussi constaté qu'elle est négative pour les personnels titulaires CNRACL (- 3,63% en 2016 pour les agents titulaires CNRACL contre + 72,76% pour les personnels IRCANTEC majoritairement composés d'agents non titulaires).

Concernant le nombre de jours d'arrêts liés aux accidents, celui-ci affiche une baisse significative en 2016. La mobilisation de la collectivité sur le plan de la prévention et de l'hygiène et de la sécurité (axe stratégique du plan de formation et sensibilisation par les actions du réseau des assistants de prévention de la Ville) fait apparaître des premiers résultats positifs avec une diminution importante du nombre de jours d'absences liés aux accidents du travail (- 40,10% en 2016 contre + 77,2% en 2015). Cette baisse concerne à la fois les agents CNRACL mais aussi les agents non titulaires et titulaires IRCANTEC (- 88,06%).

L'appréciation de l'évolution de l'absentéisme doit tenir compte des éléments suivants :

- Une analyse plus fine des arrêts de travail en maladie ordinaire et en accidents du travail fait apparaitre un taux d'absentéisme plus important chez les salariés de 51 à plus de 55 ans sachant que la moyenne d'âge à la ville est de 45 ans. Les agents exerçant des missions de manutention, qui constituent une part importante des agents de la Ville, sont aussi plus exposés.
- Plusieurs arrêts comptabilisés en maladie ordinaire en 2016 sont actuellement requalifiés en longue maladie en 2017 et concernent de lourdes pathologies nécessitant un nombre de jours d'arrêts conséquent.
- La ville poursuit son analyse de l'absentéisme et a mis en place des actions visant à limiter l'évolution de l'absentéisme :
  - Entretiens de reprise après les arrêts longs ou répétés,

- Contrôles médicaux,
- Actions de prévention visant à garantir de bonnes conditions de travail,
- Fourniture et formation au port des équipements de protection individuels,
- Aménagements de postes

➢ PARTIE 5 L'AMENAGEMENT

5.2 ZA de l'Eperon

▪ 5.2.2: Suivi budgétaire et évaluation

➢ *« La Ville de Bruz suit les évolutions d'aménagement de cette ZA par le biais d'un budget annexe spécifique. Elle dispose d'un bilan formalisé, [...] établi au 18 octobre 2017 après le passage de la Chambre.»*

La Ville dispose bien d'un bilan formalisé pour la ZA de l'Eperon depuis le début de l'opération en 2008. La date du 18 octobre 2017 correspond à la date du document PDF création à partir du fichier Excel. Ce bilan est nécessaire pour établir annuellement les écritures liées à la comptabilité de stock. Le bilan prévisionnel établi à l'origine était équilibré en dépenses et recettes pour un montant total de 2 480 K€.
A la fin 2016, le niveau de réalisation effectif des dépenses est de 79% pour un niveau de réalisation des recettes de 77%. Le montant restant disponible en dépenses au regard des recettes attendues permet de confirmer l'équilibre (voire un léger excédent) de l'opération à terme.
Ces résultats sont présentés annuellement en Commission Finances lors de la présentation du Compte Administratif du budget Annexe avec un plan de commercialisation à jour.

5.3 ZAC DU VERT BUISSON

▪ 5.3.2: Suivi budgétaire et évaluation

➢ *« La ZAC du vert Buisson a été entièrement concédée à la SEMBA, sans aucun travail réalisé en régie. Le coût de suivi par la commune représente six ETP par an.»*

La réponse de la Commune a été mal retranscrite par la Chambre : en réponse au questionnaire de la Chambre nous avons déclaré que le suivi annuel pour la commune représentait 0,06 ETP par an.

➢ PARTIE 6 LE BAIL EMPHYTEOTIQUE RELATIF A LA GESTION DU GOLF

➢ *« [...] la redevance établie au franc symbolique ne se justifie donc pas au regard de la valeur des biens concédés et du caractère commercial de l'opération, le caractère privé du domaine confié n'étant pas établi. La Chambre invite donc la commune à revoir les conditions d'attribution du bail et notamment de la redevance qu'elle perçoit ce qu'elle peut faire à tout moment par avenant. »*

La Chambre observe, s'agissant du bail emphytéotique conclu le 31 juillet 1990 pour l'aménagement d'un terrain de golf et d'un club house sur le site de Cissé Blossac, que la redevance établie au franc symbolique ne serait pas justifiée au regard de la valeur des biens donnés à bail et du caractère commercial de l'exploitation. La Chambre appuie son raisonnement sur l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques, qu'elle considère applicable à raison du fait que le caractère privé du domaine confié ne serait pas établi.

La Commune ne partage pas le raisonnement ainsi tenu par la Chambre, ce pour plusieurs motifs.

1. Tout d'abord, la Chambre estime que la nature des biens ne suffirait pas en soi à établir leur caractère privé. Elle conclut, tenant notamment compte du fait que la Commune s'est réservée dans le bail un droit de pêche sur la rive ouest d'un étang et s'était engagée à réaliser des places de stationnement pour l'exercice de ce droit de pêche, que les emprises objet du bail emphytéotique seraient soumises aux dispositions de l'article L. 2125-1. La Chambre considère donc ainsi que ces emprises relèveraient du domaine public communal, condition indispensable pour que l'article L. 2125-1 précité s'applique.

Or, cette condition n'apparaît pas remplie ici :

1.1 La Commune tient à rappeler à cet égard que l'appartenance de biens au domaine public ne se présume pas.

Un bien relève par principe du domaine privé d'une commune. Pour qu'il appartienne à son domaine public, il est nécessaire de démontrer formellement que les critères de la domanialité publique sont remplis (voir notamment CAA Marseille 7 février 2012, n° 10MA01858 ; Cass. Civ. 1, 4 novembre 2010, n° 09-15.800). En affirmant que la Commune n'a transmis aucun élément permettant d'établir la nature privée des biens, pour retenir qu'ils relèvent de son domaine public, la Chambre renverse la présomption, ce qui est contraire aux règles définies par la jurisprudence. Il est au contraire nécessaire de démontrer que les biens appartiennent au domaine public, faute de quoi ils relèvent par défaut du domaine privé.

Or, pour relever du domaine public, il faut établir que les terrains objets du bail emphytéotique remplissent l'une des deux hypothèses suivantes, reprises à l'article L. 2111-1 du code général de la propriété des personnes publiques :

- être affectés à l'usage direct du public,
- ou être affectés à un service public et faire l'objet à cet effet d'un aménagement spécial.

Aucun élément ne permet au cas présent d'établir que l'une ou l'autre de ces hypothèses serait remplie.

Les terrains donnés à bail comprenaient, selon les termes du bail emphytéotique, d'anciens bâtiments de ferme, des terres labourables, des prairies, étangs et bois. Cette description exclut que ces terrains aient pu être affectés à l'usage direct du public.

Des anciens bâtiments de ferme, des terres labourables et des prairies correspondent à des terres agricoles qui n'ont pas pu, de ce fait, être affectées à l'usage direct du public, à l'instar par exemple d'un parc public. Des bois ne répondent pas davantage à cette condition, ce d'autant plus lorsque l'on prend en considération le fait que les forêts des collectivités locales relèvent par principe de leur domaine privé.

Il n'existe pas davantage d'élément établissant que les étangs situés sur ces terrains aient pu faire l'objet d'une affectation à l'usage direct du public.

La description des terrains exclut également formellement qu'ils aient été affectés à un service public et aient fait l'objet d'un aménagement spécial à cet effet.

Enfin, pour renforcer l'appartenance au domaine privé communal des terrains, il faut rappeler que le bail emphytéotique mentionnait que la Commune n'était propriétaire que d'une partie des terrains donnés à bail, le reliquat étant l'objet d'acquisitions successives par la Commune. Il est d'autant plus difficile d'envisager que les critères d'appartenance au domaine public aient pu être remplis dans ces conditions.

Aucun élément ne permet donc d'établir que les emprises objet du bail emphytéotique aient pu relever du domaine public de la Commune, ce qui implique donc qu'elles relevaient de son domaine privé.

1.2 De plus, il ne peut pas davantage être considéré que les emprises auraient été classées dans le domaine public par l'effet du bail emphytéotique.

D'une part, ce bail ne les a pas affectées à un service public : en effet, une telle affectation supposerait qu'au travers de la signature du bail emphytéotique, la Commune ait entendu confier une mission de service public. Une telle mission n'existe que dans les cas où une activité présente un caractère d'intérêt général, et, surtout, où :

- soit cette activité est confiée à une personne privée placée sous le contrôle de l'administration en étant dotée de prérogatives de puissance publique,
- soit il apparaît qu'eu égard aux conditions de création de l'activité, à son organisation, son fonctionnement, aux obligations imposées et aux mesures prises pour vérifier que les objectifs assignés sont atteints, l'administration a entendu confier une telle mission (CE 22 février 2007, APREI).

Or, ces conditions ne sont pas remplies ici, lorsque l'on examine le bail emphytéotique :

- le bail se borne à prévoir la création d'un golf sur les terrains mis à disposition,
- il ne confie aucune prérogative de puissance publique,
- il n'impose aucune condition d'organisation et de fonctionnement du golf, qui est librement géré par l'emphytéote,
- il ne prévoit aucun objectif à atteindre pour l'emphytéote,
- il ne comporte aucune modalité de contrôle, pour la Commune, des activités et de leurs conditions d'exploitation.

Le bail ne comporte aucune clause qui pourrait être considérée comme imposant des obligations de service public. Le bail emphytéotique n'a pas eu davantage pour objet ou

pour effet d'affecter les emprises à l'usage direct du public. Les emprises sont en effet réservées à l'exploitation des activités privées du preneur.

Certes, la Commune s'est réservée un droit de pêche sur une rive d'un étang, en précisant faire son affaire des places de stationnement nécessaires pour l'exercice de ce droit. Cependant, la surface concernée par cette réserve est extrêmement réduite, concernant une seule rive d'un étang situé à l'extrémité des emprises données à bail. A supposer même qu'il puisse y avoir là un indice d'une affectation au public, cette affectation ne concernerait qu'une emprise divisible, extrêmement minoritaire par rapport à l'ensemble des surfaces données à bail, qui plus est située du côté de l'étang opposé au golf. Les places de stationnement évoquées au bail sont de même aménagées à l'extrémité des terrains donnés à bail, dans le prolongement de la rive de l'étang objet du droit de pêche, et dissociées du golf et de ses dépendances. Ces places n'ont pas fait l'objet d'un revêtement ou de marquages.

L'emprise accessible au public est donc extrêmement limitée, et la quasi-totalité des emprises données à bail n'est pas concernée par un tel accès. Cette réserve n'a donc pas pu avoir pour effet d'engendrer un classement dans le domaine public des emprises et biens objet du bail emphytéotique.

La Commune souligne donc qu'aucun élément ne permet de conclure ou supposer que les emprises sur lesquelles le terrain de golf et ses dépendances ont été aménagés relèveraient de son domaine public. L'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques n'est ainsi pas applicable.

2. Un autre argument qui s'oppose au raisonnement de la Chambre est que ce code est issu d'une ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006, dont l'article 13 prévoit une application à compter du 1er juillet 2006. Les dispositions de l'article 2125-1 ne pouvaient donc pas être prises en compte lors de la conclusion du bail emphytéotique, en 1990.

Appliquer ce texte au bail emphytéotique poserait par ailleurs une difficulté au plan juridique dans la mesure où cette ordonnance – et donc le code général de la propriété des personnes publiques – ne sont pas rétroactifs.

3. La Commune souligne également que s'agissant d'un bail emphytéotique de droit privé, l'une des caractéristiques de ce type de contrat est précisément la modicité de la redevance acquittée par l'emphytéote. La redevance au franc symbolique prévue au bail emphytéotique respecte cette caractéristique.

Les clauses du contrat imposent au preneur de remettre en fin de contrat un ensemble de biens en parfait état d'utilisation Le montant de cette redevance se justifie donc par ailleurs :

- au regard des contraintes d'investissement et d'entretien mises à la charge du preneur. Il est ainsi prévu dans le bail que le preneur assure toutes les réparations nécessaires y compris les grosses réparations, ainsi que le remplacement de tous les éléments de construction au fur et à mesure que cela se révèle nécessaire ;
- du transfert des biens à la Commune qui interviendra à l'issue du bail comme le prévoit le contrat initial : à ce jour ces biens sont notamment constitués par un ensemble immobilier servant de club House et de restaurant, ainsi que d'un terrain de golf 18 trous et un practice, qui n'existaient pas à la signature du bail et qui seront propriété de la commune en fin de bail.

La Commune rappelle enfin que la présence du golf revêt un caractère d'intérêt général, considérant l'apport de ce dernier en termes d'activités sportives et de dynamisme économique sur le territoire communal.

La Commune ne partage donc pas l'analyse de la Chambre sur ce point.

ANNEXE 1 : Equilibre des flux réciproques

Tableaux types d'analyse financière consolidée (BP et BA) Communes

213500473- BRUZ

1. Contrôle de fiabilité (tous budgets, toutes nomenclatures)

1.1 Equilibre des flux réciproques aux comptes de bilan

En €	2013	2014	2015	2016
Comptes de liaison et de rattachement				
Compte 181 Comptes de liaison- affectation aux budgets annexes-BP	696 352	696 352	-	-
Compte 181 Comptes de liaison- affectation aux budgets annexes-BA	696 352	696 352	-	-
Totaux (devraient etre nuls)	-	-	-	-
Compte 451 Comptes de rattachement- BP	925 249	277 674	362 845	1 148 764
Compte 451 Comptes de rattachement- BA	925 249	277 674	362 845	1 148 764
Totaux (devraient etre nuls)	-	-	-	-
Opérations particulières				
Compte 4438 Opérations particulières avec les autres services-BP	-	-	-	-
Compte 4434 Opérations particulières avec les communes -BA M14	-	28 249	-	-
Compte 4435 Opérations particulières avec les groupements -BA M14	-	-	-	-
Totaux (devraient etre nuls)	-	28 249	-	-
Subventions d'équipement BP->BA				
Compte 20416 Subventions d'équipement aux établissements rattachés-BP	-	-	-	-
Compte 1314 Subventions d'équipement transférables- BA	-	-	-	-
Compte 1315 Subventions d'équipement transférables (groupement)- BA M14	-	-	-	-
Compte 1324 Subventions d'équipement non transférables - BA M14	45 122	81 873	-	111 562
Compte 1325 Subventions d'équipement non transférables (groupements)- BA M14	-	-	-	-
Totaux (devraient etre nuls)	-	-	-	-
Emprunts BP-->BA				
Compte 27638 Créances sur les autres établissements publics-BP	-	-	-	-
Compte 16874 Autres dettes-Commune-BA	-	-	-	-
Compte 16875 Autres dettes-Groupement-BA	-	-	-	-
Totaux (devraient etre nuls)	-	-	-	-
Subventions d'équipement BA->BP				
Compte 1316 Subventions d'équipement transférables-BP	-	-	-	-
Compte 1326 Subventions d'équipement non transférables-BP	-	-	-	-
Compte 20414 Subventions d'équipement aux communes- BA M14	-	-	-	-
Compte 20415 Subventions d'équipement aux groupements- BA M14	-	-	-	-
Totaux (devraient etre nuls)	-	-	-	-
Emprunts BA-->BP				
Compte 16876 Autres dettes-Autres EPL-BP	100 000	100 000	100 000	100 000
Compte 27634 Créances sur les communes-BA M14	-	-	-	-
Compte 27635 Créances sur les groupements-BA M14	-	-	-	-
Totaux (devraient etre nuls)	100 000	100 000	100 000	100 000

1.2 Equilibre des flux réciproques aux comptes de résultats

En €	2013	2014	2015	2016
Subventions de fonctionnement aux budgets annexes				
Compte 657363 Subventions de fonctionnement aux SPA-BP	-	-	-	-
Compte 657364 Subventions de fonctionnement aux SPIC-BP	-	-	-	-
Compte 67441 Subventions de fonctionnement exceptionnelles aux SPIC-BP	-	-	-	-
Compte 74748 Participation- Communes-BA M14	-	-	-	-
Compte 74758 Participation- Groupements-BA M14	-	-	-	-
Compte 774 Subventions exceptionnelles-BA M4	-	-	-	-
Compte 74 Subventions exceptionnelles-BA M4	2 498	-	-	-
Déficits des budgets annexes M14				
Compte 6521 Déficits des BA SPA-BP	20 000	65 000	64 771	65 000
Compte 7552 Prise en charge des déficits de BA SPA- BA M14	20 000	48 068	52 013	48 068
Totaux (devraient etre nuls)	-	- 16 932	- 12 758	- 16 932
Excédent des budgets annexes				
Compte 7551 Excédent des BA SPA-BP	-	-	-	-
Compte 7561 Excédent des BA SPIC-BP	-	-	-	-
Compte 6522 Reversement des excédents des BA SPA- BA M14	-	-	-	-
Compte 672 Reversement des excédents des BA SPIC- BA M4	-	-	-	-
Totaux (devraient etre nuls)	-	-	-	-
Charges remboursées au budget principal				
Interets des emprunts				
Compte 76233 Remboursement d'interets d'emprunts transférés- BP	-	-	-	-
Compte 66113 Remboursements d'interets d'emprunts transférés- BA M14	-	-	-	-
Totaux (devraient etre nuls)	-	-	-	-
Personnel				
Compte 70841 Mise à disposition de personnel facturée aux BA-BP	304 969	299 688	260 483	259 037
Compte 6215 Personnel affecté à la collectivité de rattachement- BA M14	-	-	-	-
Compte 6215 Personnel affecté à la collectivité de rattachement- BA M4	56 563	46 870		
Compte 6218 - BA M5	252 990	252 818	260 483	259 037
Totaux (devraient etre nuls)	- 4 584	-	-	-
Frais				
Compte 70872 Remboursement de frais par les BA-BP	554	1 014	1 301	1 000
Compte 62871 Remboursement de frais à la collectivité de rattachement - BA M14	-	-	-	-
Compte 6287 Remboursement de frais à la collectivité de rattachement - BA M4	309	2	-	-
Totaux (devraient etre nuls)	1 245	1 012	10 301	1 000
Charges remboursées aux budgets annexes				
Frais				
Compte 62872 Remboursement de frais aux BA-BP	-	-	-	-
Compte 70871 Remboursement de frais par la collectivité de rattachement-BA M14	-	-	-	-
Compte 7087 Remboursement de frais par la collectivité de rattachement-BA M4	-	-	-	-
Totaux (devraient etre nuls)	-	-	-	-