

**REPONSE AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
RELATIF AU CONTROLE DES COMPTES ET DE LA GESTION DE LA
COMMUNE DE SAINT AVOLD**

En préalable, la Commune de Saint-Avold tient à remercier la Chambre pour la qualité de son travail et les échanges constructifs qui ont eu lieu pendant tout le temps du contrôle, et pour avoir pris en considération de nombreuses explications apportées par la Ville, y compris après la transmission du rapport d'observations provisoires.

Le rapport d'observations définitives appelle néanmoins les réponses suivantes de la part de la Commune.

2. LA GESTION FINANCIERE ET COMPTABLE

➤ ***Sur le régime des provisions***

La Chambre relève que la délibération du 6 février 1997 fixant le régime des provisions a opté pour le régime facultatif prévu par l'article R.2321-3 du CGCT. En pratique, il est pourtant bien fait application du droit commun.

En tout état de cause, afin de faire correspondre à la pratique, la Ville confirme que le Conseil municipal sera, lors d'une prochaine réunion, invité à se prononcer sur la modification du régime en vue d'opter pour la pratique propre au droit commun.

➤ ***Sur l'inventaire des actifs***

La Chambre constate que la Ville ne tient pas l'inventaire des actifs, alors que la tenue d'un tel registre est en principe obligatoire et doit concorder avec l'état de l'actif tenu par le comptable.

La Ville souhaite préciser à cet égard que tous les biens amortissables ainsi que les terrains sont bien comptabilisés dans le cadre de la gestion des biens communaux. Cette gestion sera prochainement complétée par la valeur des immeubles bâtis, afin de finaliser la constitution d'un état de l'inventaire en concordance avec l'état de l'actif tenu par le comptable.

➤ **Sur les provisions pour dépréciation**

La Chambre considère que la pratique comptable choisie par la commune pour la gestion comptable du budget « ordures ménagères » s'est avérée mal adaptée, au motif qu'elle a doté une provision pour risques et charges et non une provision pour dépréciation.

La Ville prend note de cette observation.

Elle précise toutefois que, bien que l'imputation sur laquelle les écritures ont été passées aurait dû être 6817 (et non 6815), la volonté du Conseil municipal d'affecter « l'excédent » du budget ordures ménagères à la couverture du risque de non-recouvrement de certains titres de recette liés à la redevance des ordures ménagères a été respectée.

Le Conseil municipal est par ailleurs tenu au courant de l'évolution de cette provision par l'annexe IV A4 Etat des provisions (au budget primitif et au compte administratif).

➤ **Sur la dette envers ENERGIS**

La Commune a honoré comme convenu par délibération les factures 2013 à 2014.

S'agissant des factures de 2015 et 2016, celles-ci seront budgétisées sur les budgets 2019 et 2020.

De ce fait, la dette ENERGIS sera levée.

➤ **Sur les DOB**

Si la Chambre relève à juste titre que le ROB pourrait être enrichi en introduisant les caractéristiques de l'endettement, cela a précisément été fait en 2017.

Le ROB de 2017 est bien complet et répond pleinement au décret n°2016-841 du 24 juin 2016.

3. LA SITUATION FINANCIERE

La Chambre relève le report d'une dette envers ENERGIS qui a été délibéré par le Conseil municipal du 24 février 2016 (lequel a adopté un plan de règlement sur les exercices 2017 et 2018).

Il s'agit uniquement d'un report de trésorerie sans aucune incidence sur le résultat 2016, puisque les écritures comptabilisant ces recettes ont bien été inscrites au compte de résultats 2016 d'ENERGIS. Cela ne constitue donc pas un prélèvement dissimulé.

La Chambre constate la réalité de prélèvements sur le résultat de la régie communale ENERGIS pour les exercices 2011 à 2016, et souligne que, du fait des transferts de compétences obligatoires prévus par la loi NOTRe, les compétences exercées par la régie en matière d'eau et d'assainissement seront transférées au niveau intercommunal au plus tard le 1^{er} janvier 2020, que ces activités ne seront alors plus génératrices d'excédents pour la commune et que celle-ci devrait donc anticiper l'extinction programmée de cette ressource financière dans son budget.

Il importe ici de préciser que les prélèvements sont soutirés des résultats des seuls budgets des activités commerciales Electricité et Gaz. Le reversement au budget général par la régie ENERGIS n'a jamais concerné les résultats des activités Eau et Assainissement, lesquelles sont administrées pour viser leur équilibre financier exempt d'excédent.

4. LES RESSOURCES HUMAINES

4.1. Les caractéristiques du personnel et l'organisation de la gestion des ressources humaines

La Chambre estime que le taux d'encadrement est insuffisant et inégalement réparti.

La Ville a pris note de cette observation et souligne qu'elle a nommé en 2017 plusieurs cadres A et B : deux agents de catégorie A et huit agents de catégorie B sont ainsi venus renforcer les équipes de direction, après avoir réussi les concours et examens professionnels.

De plus, l'abandon du recrutement d'un nouveau Directeur des ressources humaines a été compensé par l'affectation d'un second agent de catégorie B au sein de cette Direction. Celle-ci est donc dorénavant dirigée par deux agents de catégorie B, ce qui permet une gestion du service tout à fait satisfaisante.

Par ailleurs, il importe de souligner qu'il n'existe et n'a jamais existé de dysfonctionnement notable dans l'activité des services au sein desquels le taux d'encadrement a été estimé insuffisant par la Chambre.

4.2. La catégorisation de la commune au sens de la loi du 26 janvier 1984

Il est exact que, pendant un temps, le surclassement de la Commune ressortait de la délibération du Conseil municipal du 24 novembre 2003, et non d'un arrêté préfectoral.

Le décret n°2004-674, qui impose que le surclassement soit prononcé par arrêté préfectoral au vu d'une délibération du conseil municipal, n'a été pris que le 8 juillet 2004, soit postérieurement à la délibération par laquelle le Conseil municipal de Saint-Avoid avait entendu user de sa faculté de surclassement.

L'exigence procédurale consistant à saisir le Préfet n'existait donc pas encore sur le plan réglementaire et la Ville de Saint-Avoid a cru en toute bonne foi pouvoir prononcer son surclassement par une simple délibération municipale.

En tout état de cause, le point a d'ores et déjà été régularisé : c'est bien par l'arrêté préfectoral n°2017-DCL-011 daté du 28 février 2017 que la Ville est désormais surclassée. La recommandation n°4 de la Chambre a été suivie il y a plus d'un an déjà.

4.3. Le régime indemnitaire et la nouvelle bonification indiciaire

➤ Sur le cadre général et la délibération communale

Le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, dit RIFSEEP, a été arrêté par délibérations des 4 octobre et 15 décembre 2016, qui sont venues abroger celles visées par la Chambre.

Le RIFSEEP a été immédiatement mis en œuvre, de sorte que depuis cette date, les irrégularités relevées par la Chambre en matière de primes ont toutes été supprimées.

Pour le passé, la Ville prend bonne note des observations de la Chambre s'agissant de la délibération du 17 juin 2004 relative au régime indemnitaire de ses agents et de son caractère peut-être trop général. Elle tient toutefois à souligner que cette délibération n'a jamais fait l'objet d'observations critiques de la part du comptable public, ni de recours gracieux ou contentieux. La Ville n'a pas non plus dû gérer de contestations d'arrêtés individuels d'attribution des primes.

➤ Sur le complément de rémunération et les heures supplémentaires forfaitaires

La Chambre conteste le caractère d'avantage collectivement acquis du complément de rémunération, mais la Ville ne partage pas ce constat (d'ailleurs non étayé) et maintient que le complément de rémunération relève bien de la réglementation sur les avantages collectivement acquis.

En effet, la délibération du 5 juillet 1968 « décide d'accorder [...] à la Mutuelle de l'Est, Société Mutualiste couvrant les risques maladie, chirurgie, décès, régis par l'ordonnance du 19.10.1945, dont le siège social est à Strasbourg, 5 Place du Château, et dont un groupe local [...] à la Mairie de Saint-Avold, une subvention à titre de participation communale à la cotisation des agents communaux affiliés à une caisse complémentaire mutualiste » (point b).

La Ville participait donc, bien avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984, au financement de la cotisation sociale des agents communaux en versant une subvention à un organisme à vocation sociale, les agents bénéficiant ainsi du remboursement d'une partie de leurs cotisations mutualistes.

Cette participation de la Ville, dont les agents bénéficiaient initialement par l'intermédiaire de l'organisme à vocation sociale que constitue la caisse mutualiste, constitue bien un complément de rémunération au sens de l'article 111 alinéa 3 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, selon lequel, dans sa version initiale, les agents « conservent, en outre, les avantages ayant le caractère de complément de rémunération qu'ils ont collectivement acquis au sein de leur collectivité ou établissement par l'intermédiaire d'organismes à vocation sociale ».

D'ailleurs, la Chambre ne précise pas pourquoi la subvention susvisée n'entrerait pas dans le champ de ces dispositions.

La circonstance que cet avantage n'a effectivement pas été repris dans la délibération portant approbation du régime indemnitaire de la collectivité ne signifie pas que le Conseil municipal aurait entendu le supprimer, et ne peut en aucun cas avoir une telle conséquence.

En effet, l'article 111 précité exige seulement la prise en compte de cette dépense dans le budget de la Commune, ce qui est bien entendu le cas : chaque année le budget prévoit cette dépense.

Concernant les heures supplémentaires forfaitaires, la Ville souligne que son versement a pris fin avec la mise en place du RIFSEEP.

➤ **Sur les agents bénéficiaires de la NBI**

La Chambre avait, dans un premier temps, examiné l'attribution de la NBI aux agents de sa commune uniquement au regard du décret n°2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la NBI à certains personnels de la fonction publique territoriale.

Or, beaucoup, si ce n'est la plupart des agents de la Ville perçoivent une NBI non pas sur le fondement de ce décret mais sur le fondement du décret n°2006-780 du 3 juillet 2006 portant attribution de la NBI à certains personnels de la fonction publique territoriale exerçant dans des zones à caractère sensible.

En effet, la plupart des agents auxquels la Chambre s'est intéressé exercent leurs fonctions dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et dans les services et équipements situés en périphérie de ces quartiers et assurent leur service en relation directe avec la population de ces quartiers, au sens de l'article 1 du décret n°2006-780 précité.

Deux quartiers de la Ville de Saint-Avold, « *Carrière* » et « *Wenheck* », ont en effet été classés conformément au décret n°2014-1750 du 30 décembre 2014 fixant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville dans les départements métropolitains.

Les fonctions exercées en relation directe avec la population de ces quartiers sont variées, parmi lesquelles : animateurs de quartier, animateurs sportifs et diététicienne intervenant dans les écoles du quartier, agents d'accueil au sein des maisons de quartier, policiers municipaux, agents encadrants, agents chefs de service, agents maîtres de stage.

Par ailleurs, l'article 37-1 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000, dont la Chambre rappelle la teneur, offre une simple possibilité pour la Ville de demander la répétition des paiements indus effectués au cours des deux dernières années. Or, à supposer même que certains agents aient perçus irrégulièrement la NBI, la Ville n'entend pas placer en difficulté financière les agents qui ont perçu ces sommes en toute bonne foi.

➤ ***Sur le cumul, pour les emplois fonctionnels, de la NBI et des indemnités d'astreintes***

La Ville prend note de l'état du droit en matière de NBI attribuées aux emplois fonctionnels tel que rappelé par la Chambre.

Elle relève seulement que l'astreinte versée en 2014 au DGS ne s'élevait pas au total à 5.627,25 € mais à 4.883,25 €.

Par ailleurs, en application de l'article 1^{er} point 1 du décret n°2001-1367 du 28 décembre 2001, le DGS de la Ville de Saint-Avoid avait en réalité droit, en sa qualité de DGS d'une commune de plus de 10.000 habitants, à une NBI de 35 points, alors qu'il a perçu une NBI de seulement 25 points (ce qui représente un différentiel de 555,63 € annuels). Le DGS a ainsi perçu une NBI moins importante que celle à laquelle il avait droit, ce qui vient compenser, au moins en partie, l'impact financier du cumul irrégulier relevé par la Chambre. Ceci démontre en outre que l'intention de la Ville n'a jamais été de « surpayer » le DGS.

En tout état de cause, la recommandation n°5 de la Chambre a déjà été suivie : il a été effectivement mis fin au cumul entre l'indemnité d'astreinte et la NBI dans la paie des emplois fonctionnels.

4.4. Le temps de travail et les heures supplémentaires

➤ ***Sur la quotité de travail annuelle***

Par sa délibération du 9 juillet 2001, le conseil municipal a bien mis en œuvre le principe de la semaine de 35 heures, conformément à l'article 1^{er} du décret n°2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail.

Il a également fixé à 1540 heures le temps de travail annuel des agents.

Si la Ville prend note de l'inadéquation de cette quotité de travail annuelle avec les exigences réglementaires, elle relève que la délibération avait été prise avant l'intervention du décret n°2001-623 du 12 juillet 2001 qui a fixé à 1607 heures le temps de travail annuel.

A l'époque, la volonté des élus était d'accorder aux agents des avantages en termes de temps de travail, en l'occurrence des ponts et un total de 210 heures de congés annuelles.

Par ailleurs, la délibération a été adoptée en toute transparence, après consultation des agents eux-mêmes à travers un questionnaire relatif à leurs conditions de travail qui sollicitait leur avis sur la mise en place des 35 heures, des organisations syndicales du personnel, et après saisine du comité technique paritaire.

Enfin, la Ville note qu'elle est très loin d'être seule dans cette situation.

La Ministre de la décentralisation et de la fonction publique en convenait en janvier 2016 : « *il y a même très peu de communes où on atteint les 1.607 heures, comme il n'y a quasiment aucun hôpital où l'on travaille 1.607 heures. Dès qu'il y a un petit avantage local, vous passez sous la barre des 1.607 heures. C'est l'objectif, mais c'est compliqué de l'atteindre en fin d'année et pourtant les agents font bien 35 heures par semaine* » (Entretien avec Marylise Lebranchu, Ministre de la Décentralisation et de la Fonction publique, 18 janvier 2016).

De plus, la mission menée par Philippe Laurent, Président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, sur demande du Premier Ministre « *évalue, sur la base des données INSEE, la durée annuelle de travail des fonctionnaires à 1584 heures par an, inférieure de 1,4% à la durée réglementaire* » (*Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique*, mai 2016, page 8).

Ces éléments relativisent quelque peu les observations de la Chambre.

➤ **Sur la pratique des « ponts » en cas de jours fériés**

La Ville prend note des remarques de la Chambre sur la pratique des ponts.

Elle tient néanmoins à préciser que cette pratique n'entache pas la qualité du travail fourni par les agents et ne place pas les usagers du service public en difficulté.

En effet, les usagers sont prévenus à l'avance par voie de presse, par affichage, et via le site internet de la Mairie. De plus, pour 90% des services communaux (l'Accueil de la mairie, le service Etat-civil, le service Population-élections, le Service scolaire, la Restauration scolaire, les Sports, la Police municipale, etc.), un système de permanence est assuré pendant les jours de « pont ».

Grâce à ces mesures, la Ville n'a déploré aucune plainte d'utilisateur.

Par ailleurs, la pratique des « ponts », des « journées offertes » ou des « journées du Maire » paraît en effet relativement fréquente au sein des collectivités (cf. par exemple le *Rapport sur le temps de travail dans la fonction publique*, établi par Philippe LAURENT, Président du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, sur demande du Premier Ministre, mai 2016, notamment pages 6, 18 et 69 ; en sens également la note sur *Le temps de travail*, Centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Haute-Garonne, juillet 2011).

Enfin, la Ville note que l'instauration du régime légal du temps de travail ainsi que la suppression des « ponts » ne permettraient pas d'économiser à l'avenir les sommes que la Chambre considère comme perdues à hauteur de 370.000 €, dès lors que les 13 ETP calculés par la Chambre représentent un condensé des heures concernées à l'échelle de toute la collectivité, soit à l'échelle des 348 agents, tous les corps de métier compris.

➤ **Sur le système de la badgeuse**

En réponse aux interrogations légitimes de la Chambre, la Ville entend expliquer le fonctionnement de la badgeuse.

Le relevé de la pointeuse n'est modifié ex-post dans le système que dans des cas très spécifiques.

En effet, il arrive, en cas de déplacement à l'extérieur des services de la Mairie ou d'un oubli de badgeage, que les agents soient amenés à devoir déclarer une modification sur la badgeuse. Ainsi par exemple, le responsable du service voirie-circulation commence souvent ses journées de travail sur les chantiers ou dans des réunions avec les entreprises prestataires. Naturellement, il n'est alors pas en mesure de badger en temps et en heure. Aussi, dès qu'il arrive dans les locaux de la Mairie, il indique manuellement l'heure à laquelle il a commencé sa journée de travail.

Cette modification n'est toutefois possible qu'après vérification de l'exactitude de la modification par le chef de service, qui la valide ou non. Suite à l'acceptation par le chef de service, le service des ressources humaines doit à son tour la valider.

Si cela concerne les chefs de service, c'est le DGS qui valide après vérification de la modification. En l'occurrence, le DGS a validé l'ensemble des modifications relevées par la Chambre.

Il convient d'ajouter que l'ensemble du système est sous le contrôle et la surveillance du DGS, qui reçoit une alerte à chaque modification de la badgeuse, qu'elle soit faite par des chefs de service ou des agents.

Les agents n'ont donc pas la possibilité de frauder le système de badgeage. Ce système est donc fiable.

➤ **Sur les heures supplémentaires**

S'agissant du nombre jugé excessif d'heures supplémentaires pour certains agents, la Ville souligne que les heures supplémentaires correspondent toujours à du temps de travail effectif et ne sont accordées qu'en cas de nécessité pour le bon fonctionnement du service.

Ainsi par exemple, les hypothèses de dépassement des 44 heures hebdomadaires sur une période de 12 semaines consécutives, que la Chambre a relevées en 2014, correspondent au cas de trois agents d'astreinte hivernale, particulièrement sollicités en raison des rudes conditions climatiques de cette année 2014 et de l'insuffisance du nombre d'agents d'astreinte (problématique organisationnelle relevée par la Ville et résolue depuis lors). En effet, la Commune ne disposait pas d'un nombre suffisant d'agents titulaires du permis de conduire les poids lourds.

En tout état de cause, la Ville a à cœur de respecter et faire respecter le principe qu'elle a fait inscrire dans son Protocole d'accord relatif à la mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail adopté le 6 septembre 2001, à savoir que : « *Les heures supplémentaires, qui doivent rester exceptionnelles, sont effectuées à la demande expresse des chefs de service* ».

Ainsi que le relève d'ailleurs la Chambre, les heures supplémentaires connaissent une décrue, particulièrement visible entre 2015 et 2016. Cette tendance est appelée à se confirmer et se renforcer, les agents ayant encore été invités à être vigilants, notamment par la note du Maire du 22 mars 2016. A ce titre, les heures supplémentaires ont encore baissé de 18% en 2017.

➤ **Sur l'absentéisme**

A très juste titre, la Chambre a relevé, d'une part, qu'au vu des données nationales, la Ville subit dans l'ensemble un absentéisme moindre que les autres communes de la même strate démographique et, d'autre part, que l'absentéisme décroît depuis 2013 au sein de ses effectifs.

Si l'absentéisme est plus marqué qu'en moyenne nationale dans la catégorie des non-titulaires, la Ville confirme que des efforts soutenus sont réalisés à cet égard, afin de diminuer le risque d'absentéisme lié aux accidents du travail *via* une sensibilisation des agents (notamment les « minutes info sécurité » dispensées à l'atelier).

La Ville continue également ses efforts de prévention des risques psycho-sociaux et le suivi rigoureux des causes individuelles d'absences, notamment *via* des contrôles médicaux.

4.5. Les situations individuelles

La Chambre relève des irrégularités de procédure dans la gestion de la carrière de quelques agents de la Commune. La Ville souhaite apporter quelques précisions à cet égard.

4.5.1.1. à 4.5.1.4. Les situations individuelles et leurs conséquences

➤ **Sur la situation d'un chef de service**

La Chambre rappelle à la Ville qu'un emploi de collaborateur de cabinet ne peut pas être cumulé avec un emploi permanent à la Ville.

La Ville prend bonne note de ce rappel du droit, et confirme que la situation vient d'être régularisée. En effet, le chef de service dont il est question a cessé d'exercer les fonctions de Responsable de l'environnement depuis le 1^{er} avril 2018 – bien que sa manière de servir était excellente – et il est dorénavant maintenu dans ses seules fonctions de collaborateur de cabinet du Maire.

S'agissant des fonctions de DGA, la Ville réitère l'information donnée par le Maire lors du contrôle de la Chambre, selon laquelle cet agent n'a jamais occupé le poste de DGA, la Ville ayant tout à fait conscience de l'impossibilité réglementaire d'affecter sur ce poste un agent qui ne serait pas de catégorie A. Cet agent n'a d'ailleurs jamais eu de fonctions hiérarchiques, pas plus qu'il n'a bénéficié de délégations de signature.

Si des documents internes évoquent de manière erronée des fonctions de DGA, c'est seulement parce que, de manière très ponctuelle, cet agent a pu exercer quelques missions de DGS par intérim. En revanche, contrairement à ce qu'indique la Chambre, c'est en sa qualité de collaborateur de cabinet, et non d'agent administratif qu'il s'est vu confier certains dossiers particuliers et sensibles.

➤ **Sur la situation des huit autres agents**

Les irrégularités relevées par la Chambre tiennent à des nominations ou avancements dans des grades sans inscription préalable sur la liste d'aptitude ou sans respecter complètement les durées de service nécessaires (par exemple, pour ce qui est du 3^e cas, sur une exigence de cinq années, il manquait seulement à l'agent six mois pour bénéficier de l'avancement au choix).

Sans contester ces irrégularités, la Ville relève qu'elles concernent 8 cas sur toute la durée du contrôle sur un total de 315 agents et qu'elles sont anciennes, puisqu'elles datent pour la plupart de l'année 2012. Depuis lors, la Ville a fait des efforts afin d'éviter que de telles irrégularités ne se reproduisent.

De plus, certains cas s'expliquaient par des circonstances extra juridiques. Ainsi par exemple, dans le 4^e cas évoqué, la nomination d'un brigadier-chef dans le cadre d'emploi des chefs de service de police municipale se justifiait par la volonté de promouvoir la présence de femmes à ces postes, et surtout par le très grand professionnalisme et l'investissement dont l'agent concerné avait fait preuve au cours des années précédentes. Le Préfet lui-même avait été sensible à ces éléments, puisqu'il a renoncé à déférer la décision devant le Tribunal administratif, après que Monsieur le Maire les ait portés à sa connaissance.

Enfin, ces décisions de nomination ou d'avancement n'ont jamais donné lieu à contentieux et elles sont toutes devenues définitives. Le Centre de gestion en a pris acte, en procédant à la mise à jour de la carrière des agents concernés dans son logiciel de gestion de carrière.

Il n'en reste pas moins que la Ville est déterminée à ce que de telles irrégularités ne se reproduisent pas à l'avenir.

4.5.1.5. Les contentieux aboutis

➤ *Sur la prise en charge d'une amende pénale*

La Chambre a constaté la prise en charge par la Ville d'une amende pénale au paiement de laquelle le Maire avait été condamné par jugement du 17 mars 2014 du Tribunal de grande instance.

En toute bonne foi, la Ville avait effectivement pensé que, puisque les faits ayant donné lieu à condamnation ayant été commis par le Maire à raison de ses fonctions, l'amende pénale pouvait -et même devait- être payée par la Ville. Le raisonnement de la Ville se fondait sur les dispositions de l'article L.2123-34 du CGCT (aux termes desquels la Commune « est tenue » d'accorder sa protection au Maire lorsque celui-ci fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits liés à l'exercice de ses fonctions) et sur le fait que la protection couvre les dommages-intérêts civils et s'étend également aux condamnations prononcées en application de l'article 475-1 du code de procédure pénale (Rép. Min. Sénat, n°4031 ; CE 17 mars 1999, n° 196344, Lebon, p. 70).

La note de la Trésorière, à laquelle la Chambre fait référence, ne soulevait pas expressément l'irrégularité de la situation, n'était pas argumentée et se contentait d'inciter le Maire à « reconsidérer » la prise en charge par la Ville de la condamnation en opportunité et non en droit. C'est pourquoi la Ville a pu, là encore de bonne foi, croire ne pas devoir donner suite à cette note.

En revanche, lorsque la Chambre a démontré que, en droit, les faits devaient être considérés comme détachables des fonctions exercées par le Maire et que, par principe, une amende pénale doit toujours être personnellement exécutée par la personne condamnée, la Ville a immédiatement constitué le Maire débiteur à son égard à hauteur de 2.169€. Quant au Maire, il a remboursé la Ville dans les plus brefs délais en réglant la somme correspondante à la trésorerie.

Il n'y a eu, que ce soit de la part de la Ville ou de celle du Maire, ni mauvaise volonté, ni tentative dilatoire. Pour regrettables que soient les délais écoulés, la situation a été régularisée dès que la Commune a pris conscience de l'irrégularité, et cela avant la fin de l'exercice 2016.

➤ *Sur l'existence de contentieux concernant des affectations*

La Chambre revient sur deux contentieux, qui sont tous deux aboutis et qui portaient chacun sur une décision de mutation d'office prise en 2012.

Il convient de relever que sur toute la période d'exercice étudiée par la Chambre, soit entre 2011 et 2016, ce sont les deux seuls cas de mutation d'office qui ont été contestés.

Dans ces deux cas, la Ville avait cru de bonne foi pouvoir prononcer ces affectations et elle n'a jamais eu d'intention de nuire. D'ailleurs, le Tribunal administratif a rejeté la requête que l'un de ces agents avait déposée et qui tendait à la condamnation de la Ville pour harcèlement moral.

Pour autant, la Ville a pris acte des annulations contentieuses concernant ces affectations, et a sans tarder exécuté les décisions de justice devenues définitives. Il n'existe d'ailleurs pas de contentieux lié à l'exécution des jugements et arrêts.

4.5.2 Le chantier de prévention des risques psychosociaux (RPS)

Ainsi que le relève la Chambre, afin d'assurer la sécurité et la protection de la santé physique et mentale des agents, la Ville mène un chantier de prévention des risques psychosociaux, en s'appuyant sur le rapport d'experts indépendants.

Ainsi par exemple, et tout récemment encore, la prévention des risques psychosociaux a fait l'objet de débats au sein du Comité technique.

Si la Chambre évoque un contexte de vives tensions, la Ville souhaite toutefois préciser à cet égard que si, dans des cas spécifiques et isolées, des tensions avec certains agents ont pu exister, la volonté d'apaisement de la Ville a largement porté ses fruits et les tensions se sont effectivement apaisées.

De plus, le faible absentéisme que connaît la Ville, et que la Chambre a elle-même relevé, est un marqueur du bien-être des agents. Il est intéressant de noter que cet absentéisme continue à décroître grâce à la sensibilisation des agents aux risques d'accidents du travail et aux risques psychosociaux.

Enfin, la Ville souhaite souligner que le CHSCT est bien entendu toujours étroitement associé aux démarches d'amélioration menées par la Ville en matière de risques psychosociaux.

5. LA GESTION DE CERTAINS SERVICES PUBLICS LOCAUX

5.1. Les charges de centralité pesant sur la Commune de Saint-Avoid

La Ville dispose, sur son territoire, de plusieurs équipements (tels que la piscine, le conservatoire ou le centre culturel) de nature à renforcer son attractivité. La Chambre relève que la Ville assume financièrement le coût de ces services qui profitent également aux habitants d'autres communes et elle l'invite à s'interroger sur le transfert de certains équipements culturels à l'intercommunalité ou le partage des coûts.

Concernant le transfert à l'intercommunalité, la Ville indique toutefois qu'il était impossible, en 2011, de transférer certains équipements culturels à la CCPN, faute pour celle-ci d'être compétente en la matière. En effet, et bien que de nombreuses compétences facultatives aient déjà été attribuées à la CCPN, celle-ci ne disposait pas de la compétence en matière d'équipements culturels. De plus, si, à présent, la Communauté d'agglomération Saint-Avoid Synergie est bien compétente en matière d'équipements culturels d'intérêt communautaire, force est de relever que, conformément à l'article L.5216-5 III du code général des collectivités territoriales, cet intérêt ne peut être défini que par le conseil communautaire seul. En la matière, la Ville n'a aucune compétence autonome, qu'il s'agisse du Maire ou du Conseil municipal.

Par ailleurs, concernant le partage des coûts, la Commune s'est déjà attachée à introduire une différenciation dans la tarification de plusieurs équipements entre les Naboriens et les habitants des autres communes.

A titre d'illustrations, le Conseil municipal de Saint-Avoid a introduit :

- par délibération du 31 juillet 2006, une tarification différenciée pour la piscine communale et son sauna : les habitants domiciliés en dehors de Saint-Avoid payent deux fois plus cher la séance ou l'abonnement que les Naboriens ;
- par délibération du 1er septembre 2009, une tarification différenciée pour l'activité d'aquabike : les habitants domiciliés en dehors de Saint-Avoid payent deux fois plus cher la séance ou l'abonnement que les Naboriens ;
- par délibération du 31 décembre 2016, une triple tarification pour les droits de scolarité du conservatoire de musique et de danse. Ainsi, pour trois heures de danse par semaine le tarif annuel total est fixé à 167,33 euros pour les habitants de Saint-Avoid, 280,26 euros pour les habitants de la CCPN (hors Saint-Avoid) et 318,52 euros pour les habitants hors CCPN.

Le service de restauration scolaire et les locations de salles municipales disposent également d'une tarification différenciée selon le domicile des usagers.

La Ville ne conteste pas assumer le coût de services publics qui profitent aux habitants d'autres communes, mais démontre que la tarification arrêtée, a précisément vocation à ce que les habitants des autres communes contribuent plus étroitement que les Naboriens au financement de ces services.

En tout état de cause, la Ville souhaite souligner que l'ouverture des équipements culturels aux publics autres que naboriens ne constitue pas seulement un choix politique mais aussi une question d'opportunité en termes de gestion publique : compte tenu de leur importance et de leur capacité d'accueil, réserver ces équipements culturels aux seuls habitants de Saint-Avoid reviendrait à les sous-utiliser.

5.1.1. L'exemple du conservatoire de musique de Saint-Avoid

La Chambre relève que le conservatoire de musique de Saint-Avoid est majoritairement fréquenté par des élèves venant d'autres communes que Saint-Avoid. Toutefois, comme indiqué ci-avant, compte tenu de l'importance et du rayonnement du conservatoire, il serait inopportun de réserver cet équipement aux seuls Naboriens.

En outre, il est parfaitement impossible de fixer une tarification à un niveau qui permettrait de couvrir l'ensemble des coûts de fonctionnement : pour l'année 2015, ceux-ci s'élevaient à 810.847 euros alors que le conservatoire accueillait environ 375 élèves. Répercuter l'intégralité des coûts de fonctionnement sur les usagers reviendrait à solliciter une redevance de plus de 2.000 euros par usager. Il est donc inévitable qu'un tel équipement fasse l'objet d'un important subventionnement.

Comme indiqué ci-avant, la Ville a choisi d'arrêter une triple tarification pour le conservatoire de musique : l'une pour les habitants de Saint-Avoid, une autre pour l'intercommunalité et enfin une plus importante pour les habitants extérieurs à l'intercommunalité. La tarification adoptée institue ainsi des frais d'inscription qui varient du simple au double selon le domicile de l'utilisateur, et présente l'avantage de mieux financer le service (les habitants extérieurs à Saint-Avoid étant plus nombreux) et d'avantager les Naboriens, pour lesquels le conservatoire de musique est particulièrement accessible.

5.1.2. La compensation des charges entre la commune et la CCPN relative au transfert du stade nautique

Nonobstant le transfert du centre nautique à la CCPN, la Ville a continué de verser la somme de 1.238.412 euros correspondant aux charges transférées de l'équipement.

Après avoir participé au financement du centre nautique de 2012 à 2016 pour plus de 6M€, la Ville a demandé une réunion de la CLECT, afin que l'attribution de compensation soit révisée.

A l'occasion de sa séance du 30 novembre 2016, et conformément à l'article 1609 *nonies* du code général des impôts, la CLECT a ainsi réévalué le montant des charges transférées au regard des sommes qui étaient restées indûment à la charge de Saint-Avoid.

Une révision dégressive sur trois ans du montant des charges transférées a ainsi été approuvée de sorte que la Ville de Saint-Avoid bénéficie d'une revalorisation de 412.804 euros d'attribution de compensation par an sur la période triennale 2017-2019.

Partant, cette situation telle que relevée par la Chambre est régularisée.

5.2. Un contrat de délégation de service public : le crématorium

La Chambre a examiné la gestion du service public du crématorium au regard, notamment, du contrat de délégation de service public conclu avec la Société OGF et ses avenants.

Il est étonnant que ce rapport n'ait pas été communiqué à la Société OGF, alors que les dispositions de l'article R.423-5 du code des juridictions financières fixent le principe selon lequel le rapport d'observations provisoires est communiqué à toute personne mise en cause.

Il aurait été plus approprié que la Société OGF puisse directement répondre aux observations d'ordre technique soulevées par la Chambre.

La Commune tentera néanmoins de répondre aux différentes observations de la Chambre au moyen des éléments dont elle dispose en sa qualité de délégant.

5.2.2. L'évolution des tarifs

La Chambre analyse l'évolution des tarifs du crématorium et elle note, d'une part, une hausse significative des tarifs en 2014 et, d'autre part, que le Conseil municipal avait décidé, en 2013, de diviser par deux la taxe de crémation.

Pour ce qui est de la hausse des tarifs, elle a été mise en œuvre conformément aux stipulations contractuelles.

S'agissant de la réduction de la taxe de crémation, la Chambre relève qu'elle a été justifiée dans la délibération par une comparaison avec les tarifs de crématoriums voisins, et non comme le soutiendrait l'ordonnateur par la fin de l'emprunt contracté pour financer la construction.

Il convient de préciser à cet égard que ces motifs ne sont pas contradictoires, qu'ils ne s'opposent pas, et que la Ville n'a jamais nié avoir voulu s'aligner sur les tarifs des crématoriums voisins, ainsi que cela ressort d'ailleurs expressément de sa délibération du 20 février 2013.

Elle a simplement eu l'occasion de préciser à la Chambre que, par ailleurs, ce choix pouvait être justifié par l'échéance du remboursement de l'emprunt conclu par la Commune pour la réalisation du crématorium.

D'ailleurs, le contrat de délégation de service public précise que cette taxe dite « redevance communale » est notamment destinée à couvrir l'amortissement financier des emprunts contractés pour la réalisation de l'ouvrage.

En l'occurrence, la somme de 300.000 euros ayant été remboursée par la Commune dans son intégralité, le montant élevé de la taxe de crémation n'était plus justifié.

Par ailleurs, la Chambre laisse entendre que la taxe de crémation serait modulée en fonction du risque commercial. Cette imputation n'est pas fondée.

En premier lieu, et dès lors que la taxe a notamment vocation à couvrir l'amortissement financier des emprunts souscrits pour la construction de l'ouvrage, il apparaît parfaitement légitime que le montant de cette taxe soit amené à diminuer au gré de l'amortissement de l'effort financier consenti vingt ans auparavant.

En second lieu, il résulte du contrat initial que le fermier perçoit en tiers, sur ses commandes, la redevance communale qu'il reverse trimestriellement à la Ville de Saint-Avoid. Cette taxe ne constitue pas un élément du prix qui sert de base de rémunération pour le délégataire puisque celui-ci est, au contraire, tenu de reverser directement le montant de la taxe collectée.

Il suit de là que la diminution du montant de la taxe est parfaitement neutre pour le délégataire qui ne saurait y voir un avantage. Le montant de la taxe ne saurait aucunement avoir pour effet de réduire ou d'accroître le « risque commercial » pour reprendre les termes de la Chambre.

Partant, la Ville soutient que sa gestion des tarifs du crématorium est exempt de critique.

6. LES DEPENSES DE CABINETS D'AVOCATS

6.1. Le choix des cabinets d'avocats

La Chambre critique la circonstance que la conjointe d'un responsable administratif de la Commune est associée de l'un des nombreux cabinets d'avocats auxquels a recours la collectivité.

Plusieurs circonstances permettent toutefois de considérer que le risque dont fait état la Chambre est inexistant ou doit, à tout le moins, être très largement relativisé.

Tout d'abord, la Chambre admet elle-même que la collaboration entre la Ville et le cabinet dans lequel est associée la conjointe d'un responsable administratif de la Ville était effective quatre ans avant la nomination du responsable administratif en cause. En conséquence, il est établi que le recours à ce cabinet n'est pas motivé par les liens personnels unissant ledit responsable administratif à l'associée du cabinet.

Plus encore, depuis la prise de poste de l'agent, la Ville a limité la collaboration avec ce cabinet, au point que celle-ci est aujourd'hui marginale : alors que le recours à ce cabinet représentait 79% des dépenses de cabinet d'avocat en 2010, cette part a progressivement diminué pour ne plus représenter aujourd'hui que 2,7% des dépenses d'avocats.

La Chambre considère que la Ville aurait dû s'abstenir de recourir aux services de ce cabinet. Cependant, un tel comportement aurait conduit à discriminer à rebours ce cabinet. Une telle discrimination serait inappropriée et inopportune pour la Ville, tant il est rare de trouver des cabinets d'avocats compétents tout à la fois en droit public et en droit privé dans le ressort de Forbach, Saint-Avold, Sarreguemines.

Notons enfin que le choix de ce cabinet a toujours été fait en toute transparence. En effet, les différentes procédures juridictionnelles dans lesquelles la Ville est partie, que ce soit en demande ou en défense, font systématiquement l'objet d'une information au Conseil municipal, à l'occasion de laquelle le nom du cabinet d'avocats retenu pour défendre la Ville est indiqué.

6.2. L'application des règles et principes en matière de commande publique aux prestations juridiques

La Chambre critique enfin les conditions dans lesquelles la Ville recourt aux services de cabinets d'avocats.

La Ville en prend bonne note.

Elle souligne néanmoins que les obligations prévues par l'ancien code des marchés ne trouvaient à s'appliquer qu'au-delà d'un certain seuil (15.000 euros puis 25.000 euros). Or, pour la quasi-totalité des cabinets d'avocats cocontractants de la Commune, le montant des honoraires restait inférieur, voire très largement inférieur à ces seuils.

De plus, et ainsi que le relève la Chambre elle-même, la Ville a toujours veillé à conserver une grande diversité des cabinets prestataires. Ainsi, ce ne sont pas moins de sept à dix cabinets d'avocats différents qui collaborent chaque année avec la Ville. Dans ces conditions, il ne saurait être reproché à la Ville de ne pas « faire jouer la concurrence » lorsqu'elle a eu recours aux services d'avocats.

SAINT-AVOLD le 26 juillet 2018

Le Maire de Saint-Avoid

André WOJCIECHOWSKI

