



D E C I S I O N

**STATUANT SUR LA DEMANDE DE REVISION
DU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LA GESTION DE LA COMMUNE D'ISTRES,
PRESENTEE PAR M. FRANÇOIS BERNARDINI LE 26 MARS 2018**

Le président de la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur ;

VU le code des juridictions financières, notamment ses articles L. 243-10 et R. 243-21 ;

VU le recueil des normes professionnelles de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes ;

VU la charte de déontologie des juridictions financières ;

VU le rapport d'observations définitives délibéré par la chambre les 9 et 10 mars 2017, portant sur la gestion de la commune d'Istres à compter de l'exercice 2007 ;

VU le même rapport d'observations définitives accompagné des réponses de l'ordonnateur en fonctions, notifié par le greffe de la chambre à M. Bernardini le 1^{er} août 2017 ;

VU le document par lequel le greffe a été informé que ce rapport sera présenté au conseil municipal le 7 août 2017 ;

VU la lettre du 26 mars 2018, par laquelle M. François Bernardini, maire d'Istres a demandé, se référant à l'article R. 243-21 du code des juridictions financières, la révision du rapport ;

VU les courriers adressés en application de l'article R. 243-21 du code des juridictions financières aux personnes nominativement ou explicitement concernées par ladite demande et à Mme Nicole Joulia ancien ordonnateur ;

VU les réponses reçues ;

VU le courrier du 10 juillet 2018 informant M. Bernardini de la date à laquelle il pouvait solliciter une audition par la chambre ;

VU le rapport de M. Patrick Caiani, président de section, rapporteur, déposé au greffe le 10 juillet 2018 ;

VU les conclusions du procureur financier du 17 juillet 2018 ;

ENTENDU le 14 septembre 2018, à sa demande, M. François Bernardini, assisté de maître Michel Pezet, de maître Gilbert Sindres ainsi que de M. Nicolas Davini directeur général des services de la commune d'Istres.

En ce qui concerne la recevabilité de la demande

Aux termes de l'article L. 243-10 du code des juridictions financières, créé par ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 - art. 28 : « *La chambre régionale des comptes statue dans les formes prévues aux articles L. 241-1 et L. 243-3 sur toute demande en rectification d'observations définitives sur la gestion qui peut lui être présentée par les dirigeants, des personnes morales contrôlées ou toute autre personne nominativement ou explicitement mise en cause* ».

Aux termes des dispositions de l'article R. 243-21 du code des juridictions financières, créé par le décret n° 2017-671 du 28 avril 2017, anciennement codifiées à l'article R. 241-31 du même code : « *Dans le délai d'un an suivant la communication du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante de la collectivité ou à l'organe collégial de décision de l'organisme qui a fait l'objet d'un contrôle des comptes et de la gestion, une demande en rectification d'erreur ou d'omission dudit rapport peut être adressée au greffe de la chambre par les personnes mentionnées à l'article L. 243-10 du présent code. // Elle comporte l'exposé des faits et les motifs invoqués et est accompagnée des justifications sur lesquelles elle se fonde ...* ».

Dans la lettre susvisée du 26 mars 2018, M. Bernardini a indiqué que la commune a souhaité engager une procédure de demande en révision du rapport d'observations définitives sur la gestion de la ville d'Istres, conformément à l'article R. 243-21 du code des juridictions financières.

Or l'article R. 243-21 du code des juridictions financières a pour objet de pourvoir à des rectifications d'erreur ou d'omissions, et non de permettre une révision des observations.

Dès lors, la demande présentée par M. Bernardini est irrecevable en tant qu'elle poursuit une finalité qui n'est pas prévue par les dispositions du code des juridictions financières. Toutefois, sur plusieurs points, elle peut être regardée comme visant la rectification d'erreurs ou d'omissions et a été examinée à ce titre par la chambre, dès lors qu'elle a été reçue dans le délai d'un an à compter du 7 août 2017.

En ce qui concerne l'absence alléguée de respect de la charte de déontologie à propos de la tonalité des observations - pages 13 et 24 du rapport d'observations définitives

Les valeurs et principes fixés par la charte de déontologie des juridictions financières qui s'imposent aux personnels des juridictions financières et qui auraient été enfreints selon M. Bernardini, ne visent pas la tonalité des observations formulées de manière collégiale par la chambre.

En outre, aucun élément concret n'est apporté par le demandeur pour démontrer que le rapporteur désigné par la chambre aurait manqué à ses obligations déontologiques.

M. Bernardini semble toutefois n'invoquer la charte que pour contester la compétence de la chambre pour formuler des observations portant sur le fonctionnement institutionnel du conseil municipal.

Les difficultés dans le fonctionnement du débat démocratique au sein d'un conseil municipal ou la circonstance qu'il n'y ait plus d'adjoint aux finances n'échappent pas au champ de compétence des juridictions financières. Ces observations se rattachent, en effet, aux appréciations qu'elle est en droit de porter sur la performance de la gestion, c'est-à-dire la conformité de celle-ci aux principes d'efficacité, d'efficience et d'économie.

La chambre n'a donc pas méconnu son champ de compétence et n'est donc pas tenue de retirer les observations prétendument erronées.

Par ailleurs, la circonstance que le conseiller municipal chargé des questions financières ait été qualifié de « simple » conseiller dans le rapport d'observations définitives par opposition à la fonction d'adjoint au maire, est un constat qui n'apparaît pas comme une appréciation purement vexatoire pour la personne intéressée, ni contraire aux obligations pesant sur les juridictions financières.

Toutefois, compte tenu de l'interprétation qui paraît pouvoir être faite de l'emploi de cet adjectif, le terme « simple » sera supprimé à la page 24 du rapport.

En ce qui concerne l'insuffisance alléguée de l'entretien de fin de contrôle, qualifié de peu loyal et dépourvu de déontologie

Aux termes de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières dans sa version en vigueur au moment de l'entretien préalable : « *Lorsque la chambre régionale des comptes examine la gestion des collectivités territoriales ou des établissements publics locaux, les observations qu'elle présente ne peuvent être formulées sans un entretien préalable entre le magistrat rapporteur ou le président de la chambre avec l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou de l'établissement public concerné...* ».

Aucun texte législatif ou réglementaire n'encadre le contenu et le déroulement de cet entretien, ni ne précise si le magistrat ou l'ordonnateur peuvent être accompagnés, le premier du vérificateur affecté au contrôle, le second d'adjoints, de conseils ou d'agents.

Selon le recueil des normes professionnelles susvisé son objet est d'informer oralement l'ordonnateur des principales constatations tirées de l'instruction et des étapes suivantes de la procédure, étant précisé que le rapporteur doit également veiller à ne pas engager la juridiction.

Il appartient donc au rapporteur de déterminer celles qui parmi ses constatations, lui paraissent principales, sans savoir l'importance relative que le délibéré de la chambre confèrera à chacune d'elles.

En l'espèce, si M. Bernardini soutient que le rapporteur n'a pas présenté ses principales constatations lors de l'entretien, il ne l'établit nullement.

Par ailleurs, si le requérant évoque la présence à l'entretien, du vérificateur qui a accompagné le magistrat au cours de l'instruction, il ne justifie pas avoir demandé à ce que ce dernier en soit exclu, demande à laquelle il aurait pu être satisfait. Il ne soutient pas davantage que sa présence a fait obstacle au bon déroulement de l'entretien.

M. Bernardini n'établit donc pas l'existence d'une erreur de procédure qui conduirait au retrait de tout ou partie du rapport d'observations. Il ne paraît d'ailleurs formuler aucune demande précise en ce sens.

Au surplus, il omet à nouveau de considérer que c'est la chambre qui arrête les observations et non le rapporteur, ce qui rend vaine son allusion au caractère déséquilibré et disproportionné des investigations de ce dernier.

En ce qui concerne l'absence de désignation d'un contre-rapporteur

Aux termes de l'article R. 241-9 du code des juridictions financières en vigueur au moment où la chambre a délibéré sur le rapport d'observations provisoires et sur le rapport d'observations définitives : « *Le président de la formation compétente, pour les rapports autres que ceux établis en matière juridictionnelle, peut, à son initiative ou à la demande du ministère public, désigner un contre-rapporteur* ».

A la lecture de ces dispositions, la désignation d'un contre-rapporteur n'est qu'une faculté ouverte au président de la formation de délibéré et non une obligation.

Par suite, il ne peut être reproché à la chambre une erreur de procédure qui conduirait à retirer tout ou partie du rapport d'observations définitives, du fait qu'aucun contre-rapporteur n'ait été, en l'espèce, désigné. M. Bernardini ne paraît d'ailleurs tirer aucune conclusion à cette fin, de son argumentaire.

En ce qui concerne le caractère qualifié d'opportuniste de la segmentation de l'analyse financière en deux périodes de gestion : 2007-2011 et 2011-2015 et de la qualification des masses de recettes

En liminaire il est observé que M. Bernardini ne conteste dans ce passage de sa demande, aucune des données chiffrées mentionnées dans le rapport d'observations définitives qui ne contient ainsi aucune erreur matérielle.

Le découpage de l'analyse financière en deux périodes est expliqué dans le rapport d'observations définitives et vise à distinguer les évolutions entre deux intervalles temporels soumis à des contraintes différentes : le premier, couvrant le plan de redressement des finances communales sous le contrôle de la chambre, le second, les années suivantes. Ce découpage ne conduit pas à une vision biaisée de la situation financière de la commune.

Par ailleurs, contrairement à ce que soutient M. Bernardini, la chambre était parfaitement fondée à qualifier, page 28, les participations obtenues de significatives et croissantes au regard des dépenses correspondantes, et à qualifier page 26, dans un autre contexte, les ressources d'exploitation de marginales, au regard de l'ensemble des produits de gestion.

La chambre n'a donc commis aucune erreur d'appréciation dans la qualification de ces masses de recettes et ne saurait déférer à une demande de rectification sur ce point, au demeurant peu précise.

En ce qui concerne le caractère qualifié d'opportuniste de la présentation des participations reçues dans l'analyse financière

M. Bernardini reproche à la chambre de minimiser la baisse des dotations versées par l'Etat à la commune et, comme il l'avait déjà fait en réponse au rapport d'observations provisoires, d'avoir présenté ensemble ces dotations et les participations reçues, en soulignant que les premières diminuent mais que les secondes progressent nettement.

La présentation opérée par la chambre des dotations et participations reçues par la commune n'est que le reflet de la nomenclature budgétaire et comptable qui regroupe dans un même chapitre, ces deux catégories de recettes.

La chambre n'est pas tenue de descendre dans le détail de la nomenclature pour apprécier les évolutions de recettes.

Le requérant conteste aussi que l'on puisse observer que la diminution des dotations globales ait été, en somme, compensée par une augmentation des participations en relevant que ces versements poursuivent des logiques économiques différentes.

Or, le rapport de la chambre ne fait pas mention d'une compensation entre les deux types de recettes même s'il en souligne les évolutions divergentes.

Au surplus, le lien entre les dépenses de personnels et les participations reçues au titre des emplois aidés que M. Bernardini rappelle, est analysé plus en détail dans une autre partie du rapport d'observations définitives.

La chambre considère, par suite, qu'elle n'a commis en la matière, aucune erreur d'appréciation ou omission devant conduire à une rectification de rapport d'observations définitives.

En ce qui concerne le caractère qualifié d'opportuniste du commentaire sur les évolutions respectives des dépenses de personnels et des produits de la fiscalité

M. Bernardini souhaite dicter à la chambre la manière dont elle doit présenter les évolutions de recettes et de dépenses, pour aboutir, selon lui, à une plus grande homogénéité des commentaires. Notamment, il exige que l'on souligne moins la croissance des dépenses de personnels et plus la diminution de la croissance des recettes fiscales afin de disposer d'éléments homogènes et objectifs de comparaison.

M. Bernardini ne conteste dans ce passage de sa demande, aucune des données chiffrées mentionnées dans le rapport d'observations définitives qui ne contient, ainsi, aucune erreur matérielle. Il demande en réalité de substituer sa propre appréciation sur les évolutions des recettes et des dépenses de la commune à celle formulée par la chambre qui lui paraît plus négative mais sans démontrer que cette dernière soit erronée.

Il croit également pouvoir déceler une incohérence induisant le lecteur en erreur dès lors que la chambre souligne dans le rapport d'observations définitives, à la fois un ralentissement des dépenses nettes de personnel après prise en compte des participations de l'Etat pour les emplois aidés, et une accélération de la croissance des dépenses brutes. Il n'existe pourtant aucune erreur ou omission dans le constat de l'évolution divergente de ces données, appuyé d'une démonstration chiffrée.

Il ne peut par suite, être déféré à la demande de révision de M. Bernardini.

En ce qui concerne l'erreur de chiffrage alléguée portant sur la fiscalité reversée

M. Bernardini estime que l'augmentation de la dotation reversée par l'ex-syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence à la ville d'Istres, justifiée par les seuls transferts de compétence est de 14,8 M€ (sur une augmentation totale de 32,6 M€) et non de 14,3 M€ comme indiqué au rapport d'observations définitives. Il se réfère à une délibération du syndicat d'agglomération nouvelle Ouest Provence (SANOP) et une évaluation de la commission chargée de l'évaluation des charges transférées.

Il ne produit toutefois aucune pièce à l'appui de sa démonstration, contrairement aux dispositions du second alinéa de l'article R. 243-21 du code des juridictions financières, qui précise que la demande de rectification comporte l'exposé des faits et les motifs invoqués et est accompagnée des justifications sur lesquelles elle se fonde.

Cela est d'autant plus problématique au cas présent qu'il s'agit a priori d'un élément nouveau qui ne pouvait être pris en considération lors du délibéré de la chambre sur les observations définitives.

Sa demande doit donc être rejetée.

Il est précisé au surplus, que retenir le montant cité par M. Bernardini ne remettrait pas en cause le sens des observations formulées.

En ce qui concerne la contestation du commentaire des réponses de M. Bernardini au rapport d'observations provisoires à propos des transferts de compétences et des dotations de compensation

Le rapport d'observations définitives commente la réponse de M. Bernardini aux observations provisoires concernant les transferts de fiscalité du SANOP, dans les termes suivants : *« Il ajoute que « finalement, la commune a bénéficié d'un complément de ressources net de 5,6 M€ » permettant de compenser la baisse de la DGF. L'ordonnateur minimise ainsi le bénéfice que la commune a retiré des décisions du SANOP en les mettant en balance avec la baisse des dotations de l'Etat qui s'est imposée à l'ensemble des collectivités locales ».*

M. Bernardini conteste l'utilisation du verbe « minimiser » dans ce passage.

Or, lorsque l'ordonnateur tente de justifier l'augmentation de la fiscalité reversée par le SANOP par différentes contraintes financières autres que celles résultant d'un transfert de charges, son propos est bien de minimiser l'effet positif de cette augmentation des ressources pour les finances de la commune. « Minimiser » a ici le sens de « réduire », voire de « relativiser ».

Par suite, la chambre n'a commis aucune erreur d'appréciation dans sa manière de retranscrire la réponse du maire à ses observations provisoires.

Il indique également que la chambre a également mal retranscrit sa réponse aux observations provisoires puisqu'il n'aurait jamais fait mention d'une compensation de la baisse de la dotation globale de fonctionnement de l'Etat par les dotations intercommunales.

Or, dans sa réponse au rapport d'observations provisoires du 19 octobre 2016, M. Bernardini a indiqué très précisément, page 23 :

Finally, the commune benefited it is true from a net complement of resources of 5,6 M€. This sum was welcomed in a cycle where the global operating grant passed from 7,6 M€ to 2,8 M€, and perhaps if the process of participation in national debt reduction is completed, to ... 1,2 M€ in 2017. The urban solidarity grant of 0,5 M€ was also eliminated. The complement of resources of 5,6 M€ will therefore not even be enough to compensate this unprecedented drop.

M. Bernardini uses the term « compensate » in this response and there is, as a result, no need to consider that the final observations report does not proceed to a transcription error of the content of his proposal.

For the surplus the applicant develops in this part of his request a whole argument that he would have liked to read in the report of the chamber, which is not the domain of rectification or omission.

It cannot therefore be referred to the request of M. Bernardini.

En ce qui concerne l'utilisation des termes « taux réel de cofinancement » et l'analyse de la sincérité des budgets qui seraient erronées

M. Bernardini estimates in the first place, that in commenting within the framework of a financial analysis, the rate of subsidization of investment programs by partners of the commune, the term of « cofinancement » must be proscribed since it is a terminology reserved for financing plans.

The chamber considers that this expression is not erroneous, inasmuch as a note at the bottom of the page gives a definition, so that the reader is perfectly informed of its meaning.

M. Bernardini claims in the second place that the addition of the adjective « réel » to the word cofinancement leads to believe that the rates of subsidization announced are false.

The chamber maintains its appreciation which is not erroneous. The term « réel » has here the sense of « effectively observed » in opposition to « provisional ».

M. Bernardini contests in the third place the rate of cofinancement of 17,9 % presented in the final observations report on the grounds that this ratio is based only on actual receipts. He indicates that if the chamber had consulted the allocation decisions, it could have observed that the rate of cofinancement was 65 % (80 % with the compensation fund for value added tax). He recalls that the low rate of cofinancement apparent would be explained by the time lag in the perception of subsidies by citing examples.

Or, the chamber has intended to analyze the rate of cofinancement resulting from accounting operations that influenced the execution results and not the provisional rate resulting from the allocation decisions. It has used in this regard its power of appreciation and it is not established that it is based on this point, on false data or calculations. It therefore maintains its appreciation.

In addition, the problems of sincerity of budgetary entries evoked in the sequel of the report militated for an analysis of the real rate rather than the provisional rate.

S'agissant du décalage dans la perception des subventions, la chambre avait déjà répondu à cet argumentaire dans le rapport d'observations définitives et mis en doute cette explication qui ne peut valoir sur le long terme. Il n'y a donc eu en la matière, ni erreur, ni omission de la part de la chambre.

La circonstance que pour certaines opérations citées en exemple par la chambre, des subventions auraient été encaissées depuis la notification du rapport d'observations définitives n'implique nullement une rectification d'erreur ou d'omission, dès lors que l'ordonnateur n'a apporté, avant que ces observations définitives ne soient arrêtées, aucune pièce susceptible de conduire à une réévaluation des montants perçus.

M. Bernardini soutient en quatrième lieu que le faible taux constaté n'est pas lié à une insincérité des inscriptions budgétaires puisque ces dernières sont basées sur les décisions d'attributions des subventions et qu'en aucun cas il n'est procédé à l'inscription de recettes incertaines ou hypothétiques.

Or, ce n'est pas l'absence de décisions d'attributions qui est critiquée dans le rapport d'observations définitives qui précise d'ailleurs que « *des arrêtés de subventions justifiaient les montants prévus* », mais la pratique de la commune qui consistait à inscrire en recettes prévisionnelles les montants totaux des subventions accordées sans tenir compte des délais pluriannuels de réalisation des opérations concernées, alors même qu'en dépenses seuls les crédits correspondant aux dépenses de l'année étaient inscrits.

La mention dans le rapport d'observations définitives de l'insincérité des prévisions n'est dès lors pas entachée d'erreur d'appréciation. D'ailleurs, M. Bernardini, qui rappelle qu'il a mis un terme à ces pratiques, ne semble retirer aucune conclusion directe à fin de rectification d'erreur ou d'omission de sa démonstration sur ce point.

M. Bernardini s'appuie davantage, pour obtenir la suppression du passage du rapport d'observations définitives évoquant l'insincérité des budgets, sur la décision du conseil constitutionnel n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, qui précise que « *le principe de sincérité n'a pas la même portée s'agissant des lois de règlement et des autres lois de finances* » et indique que « *la sincérité se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre déterminé par la loi de finances* », alors qu'en matière comptable, elle « *s'entend en outre comme imposant l'exactitude des comptes* ».

Toutefois, pour les collectivités locales, le principe de sincérité budgétaire a été précisé par le législateur à l'article L. 1612-4 du code général des collectivités territoriales. Pour ces collectivités, il n'est nullement besoin de démontrer l'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre du budget pour considérer que les dépenses ou les recettes d'un budget n'ont pas été sincèrement évaluées. En effet, toute insincérité même involontaire dans leur évaluation entraîne, de fait, un déséquilibre arithmétique, interdit par la loi dès lors qu'il conduit à un excédent des dépenses au regard des recettes.

Il n'est donc pas déféré à la demande de M. Bernardini.

En ce qui concerne l'absence de caducité de trois subventions versées par le département des Bouches-du-Rhône

M. Bernardini soutient que trois subventions accordées par le département des Bouches-du-Rhône concernant le complexe nautique d'Entressen, la salle polyvalente d'Entressen et la voirie d'Istres Sud ont été considérées comme caduques dans son rapport d'observations définitives alors qu'elles ont été encaissées et reproche à la chambre de ne pas avoir tenu compte de sa réponse au rapport d'observations provisoires sur ce point.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur affirmait certes que le délai de caducité des subventions avait été prorogé et que les titres de recettes y afférant avaient été émis en 2015 et encaissés, sans toutefois en apporter la preuve. M. Bernardini cite désormais les références des titres de recettes qui auraient été émis en 2015 et 2012. Il n'en produit pas une copie et n'apporte pas la preuve de leur encaissement, en dépit des dispositions précitées du second alinéa de l'article R. 243-21 du code des juridictions financières. Toutefois il ressort des observations produites par le département des Bouches-du-Rhône, destinataire d'un extrait de la demande de M. Bernardini en qualité de tiers concerné, que ce dernier a bien mandaté les subventions en cause.

Par suite, il y a lieu de supprimer dans le rapport d'observations définitives concernant la gestion de la commune d'Istres, à la page 35 paragraphe 3.3.4.2.1 la phrase suivante : « *En outre, trois décisions d'attribution avaient été frappées de caducité (non-respect de la réalisation de l'opération dans le délai de trois ans rendant caduque la subvention)* ».

En ce qui concerne la prise en compte des transferts de compétences et des recettes liées aux contrats aidés pour le calcul de la progression de la masse salariale

M. Bernardini souhaite que la chambre, à laquelle il reproche un manque d'objectivité, modifie son commentaire sur l'évolution de la masse salariale pour prendre en compte les transferts de compétences et les participations reçues pour emplois aidés, selon des modalités correspondant à son appréciation de la situation.

Les valeurs prises en considération par la chambre pour le calcul de l'évolution de la masse salariale sont directement issues de la comptabilité de la commune et ne sont d'ailleurs pas contestées en elles-mêmes.

Outre le fait que M. Bernardini n'apporte aucune pièce justificative permettant de vérifier que les données chiffrées relatives au coût des personnels transférés qu'il avance sont exactes, il ne démontre nullement que l'appréciation que la chambre a portée sur ces évolutions serait intrinsèquement erronée.

Au surplus, à supposer exactes les données retenues par M. Bernardini, le taux annuel moyen d'évolution des dépenses serait certes inférieur à celui figurant dans le rapport de la chambre, mais l'on constaterait toujours une accélération du rythme de progression des dépenses sur la période 2011-2015 par rapport à la période du plan de redressement (3,11 % par an au lieu de 1,21 %). Le sens de l'observation serait par suite inchangé.

Enfin, la problématique des transferts de personnels n'est pas occultée dans le rapport d'observations définitives puisqu'elle est évoquée au chapitre 4 auquel renvoie l'analyse financière, même si ce n'est pas dans les termes précis souhaités par M. Bernardini.

Quant à la question des participations versées pour les emplois aidés, elle est également traitée dans le rapport (chapitre 3 - paragraphe 3.3.2.2), ce que M. Bernardini reconnaît d'ailleurs.

Au final M. Bernardini ne saurait reprocher à la chambre une présentation volontairement incomplète des informations. Il ne saurait encore moins lui imposer le plan de présentation de ses observations.

Par suite, les observations figurant dans le rapport de la chambre ne sont pas erronées, ce qui conduit au rejet de la demande de M. Bernardini.

En ce qui concerne la mention d'une « cavalerie budgétaire » concernant la cotisation communale au SDIS

L'ordonnateur estime que la chambre formule une critique infondée en évoquant un phénomène de cavalerie budgétaire à propos du rattachement croissant des cotisations de la commune au service départemental d'incendie et de secours (SDIS).

Comme le rappelle le document en ligne sur l'internet auquel se réfère M. Bernardini, le rattachement des charges concerne les dépenses engagées ayant donné lieu à service fait pour lesquelles la facture n'est pas parvenue. Il en résulte que ce procédé n'a pas pour objet de permettre le report du paiement des dépenses pour lesquelles la facture, le décompte ou l'appel à cotisation est parvenu à la collectivité.

La chambre ayant constaté dans son rapport d'observations définitives un rattachement croissant des cotisations de la commune au service départemental d'incendie et de secours, a utilisé pour mieux illustrer cette pratique qui a conduit à reporter le paiement effectif des dépenses, le terme de « cavalerie », entre guillemets dans le texte. Elle n'a en revanche pas utilisé les termes erronés de « cavalerie budgétaire » comme le laisse entendre M. Bernardini.

Toutefois, compte tenu du caractère apparemment générateur de polémiques du terme employé, il y a lieu de le retirer, page 20 du rapport d'observations définitives, et de lui substituer les termes suivants : « *report du paiement de dettes échues, communément dénommé « cavalerie* » ».

En ce qui concerne la nécessité qu'il y aurait à calculer l'augmentation des charges de fonctionnement à périmètre constant entre 2007 et 2011

M. Bernardini souhaite, se prévalant des principes comptables, que la chambre tienne compte dans un complément d'observation, de l'évolution des charges à périmètre constant c'est-à-dire, en prenant en considération l'impact des transferts de charge provenant de l'intercommunalité, ce qui aboutirait à une croissance de 9,96 % au lieu des 13,7 % indiqués au rapport.

Il n'apporte aucune pièce probante au soutien des données chiffrées qu'il utilise, ce qui suffirait à écarter la demande.

Par ailleurs, si M. Bernardini se prévaut des principes comptables, il n'en mentionne aucun précisément ni ne démontre en quoi un tel principe s'appliquerait à une analyse financière.

Sur le fond, si une analyse devait être menée ainsi que le souhaite M. Bernardini, à périmètre constant, il faudrait également recalculer les recettes de la commune en éliminant l'impact de l'augmentation des dotations intercommunales supposées avoir compensé l'accroissement des charges, ce que le demandeur ne propose opportunément pas.

Les appréciations portées par la chambre sur l'évolution des charges apparaissent dès lors parfaitement exactes, ce qui conduit au rejet de la demande qui lui est présentée.

En ce qui concerne l'erreur d'appréciation alléguée quant aux motifs du recours à l'emprunt

La chambre a imputé l'augmentation de l'encours de dette à deux facteurs : le faible niveau du financement propre disponible et la surévaluation des autres recettes d'investissement. S'agissant du deuxième facteur, elle s'est appuyée sur l'exemple de la non réalisation des recettes concernant le forum des Carmes et sur les inscriptions budgétaires surévaluées concernant les subventions d'investissement en expliquant qu'elles ont conduit la commune à souscrire en 2015 de nouveaux contrats de prêt pour un montant global de 6,5 M€ (3 M€ imputés au budget principal, 2 M€ au budget annexe des « parkings souterrains » et 1,5 M€ au budget annexe des « pompes funèbres »).

M. Bernardini soutient d'abord que pour ces deux budgets annexes le recours à l'emprunt n'est dû qu'à l'inscription de nouveaux programmes d'investissement et ne saurait résulter de la non réalisation de la cession du forum des Carmes.

M. Bernardini ne produit à nouveau aucun élément chiffré au soutien de sa démonstration.

Il résulte en tout état de cause de l'état des prévisions budgétaires et des réalisations de l'exercice 2015 :

- Que s'agissant du budget des pompes funèbres, les décisions modificatives adoptées en cours d'exercice ont augmenté les autorisations de recours à l'emprunt, certes en contrepartie d'une augmentation des dépenses d'investissement prévues mais qu'en réalisation, ce budget n'a quasiment servi qu'à mobiliser un emprunt qui est venu alimenter, de fait, la trésorerie de l'ensemble consolidé des budgets communaux ;

- Que s'agissant du budget des parkings, les décisions modificatives ont autorisé une augmentation des dépenses d'investissement et une diminution des recettes de subventions initialement prévues, s'accompagnant d'une augmentation des recettes d'emprunt et qu'en exécution, les subventions perçues ont été de 1,7 M€ inférieures à celles prévues, alors que tous les emprunts ont été réalisés.

Les observations de la chambre sont dès lors fondées.

Concernant le budget principal, M. Bernardini reconnaît implicitement le bien fondé des observations de la chambre puisqu'il ne paraît contester que le vocabulaire utilisé.

En effet, il estime que l'emploi du qualificatif « nouveau » pour les emprunts de l'exercice est erroné. La chambre considère qu'elle a exactement qualifié de « nouveaux » les emprunts nouvellement inscrits en décision modificative et/ou venant s'ajouter aux emprunts souscrits les exercices précédents.

L'appréciation portée par la chambre sur les motifs de l'augmentation de la dette est dans ces conditions suffisamment fondée.

Par ailleurs, sans qu'il soit besoin de discuter le bien fondé des commentaires portant sur la couverture des dépenses d'investissements et l'amélioration du ratio de désendettement que M. Bernardini souhaiterait voir ajouter au rapport d'observations définitives, la chambre estime qu'une telle demande visant à compléter des appréciations dont il n'est pas démontré qu'elles seraient erronées, ne relève pas de la procédure de demande de rectification d'erreur ou d'omission prévue par le code des juridictions financières et doit être rejetée.

En ce qui concerne la circonstance que la rédaction du rapport laisserait croire à tort que le transfert de la dette au SAN est à l'origine d'une charge supplémentaire

Le rapport d'observations définitives expose d'une part, que le transfert d'une partie des emprunts du SANOP à la commune a entraîné des dépenses supplémentaires imputées à son budget, d'autre part, que le remboursement de la dette transférée a été pris en compte dans le calcul de la dotation de coopération.

M. Bernardini souhaite une modification de cette partie du rapport au motif qu'elle laisserait supposer que la dépense relative à la dette de l'ex-SANOP « *constitue une charge supplémentaire alors qu'il n'en est rien, compte tenu du remboursement de cette charge à la ville via la dotation/attribution de compensation* ».

Le rapport d'observations définitives cite des faits exacts et dès lors qu'il précise que la dette transférée a été pris en compte dans le calcul de la dotation de coopération versée par le SANOP, il apporte l'éclairage que le demandeur souhaiterait voir inutilement ajouter.

Il ne peut donc être déféré à la demande de modification de M. Bernardini.

En ce qui concerne l'application prétendument inappropriée des textes et de la jurisprudence à propos des développements relatifs aux conflits d'intérêt et la mention de l'identité des personnes concernées

M. Bernardini conteste que la chambre se prévale d'un arrêt du conseil d'Etat daté du 14 octobre 2015 (req. n° 390968) pour compléter ses analyses sur les situations de conflits d'intérêts affectant certains membres de la municipalité ou des services municipaux, au motif que cet arrêt est postérieur aux faits relevés.

Comme l'indique la chambre dans son rapport d'observations définitives, le principe général d'impartialité évoqué dans cet arrêt est intemporel. En d'autres termes, le principe qu'il met en évidence lui est antérieur. A défaut, si l'on suivait le raisonnement de M. Bernardini, il faudrait admettre, par exemple, qu'avant le 14 octobre 2015, les procédures d'attributions des marchés pouvaient être conduites de manière partielle en toute légalité.

Par ailleurs, c'est bien ce principe qui est en cause dans les situations observées par la chambre et non les faits précis évoqués dans l'arrêt de la haute juridiction qui ne sont pas strictement identiques à ceux évoqués dans le rapport d'observations définitives mais qui restent éclairants quant à l'application qu'il convient de faire du principe.

En tout état de cause, à supposer que M. Bernardini entende obtenir la suppression des pages du rapport d'observations définitives concernant les situations de conflit d'intérêt, ce qui ne ressort pas clairement de sa demande, il est observé qu'il reconnaît pourtant implicitement, le bien-fondé de la démonstration de la chambre en y affirmant que : *« la commune dès la réception du rapport d'observations provisoires et sensible aux remarques émises, a immédiatement mis en œuvre des procédures de précautions afin de s'affranchir de ses difficultés »*.

Il ne saurait donc être procédé à une rectification du rapport d'observations définitives.

La chambre qui a choisi de décliner dans ce rapport, l'identité des personnes explicitement mises en cause et appelées à la contradiction, n'est pas tenue de déférer à la demande d'anonymisation présentée par M. Bernardini.

En ce qui concerne la demande de supprimer dans le rapport d'observations définitives, les noms de M. Philippe Colonna et M. Jacques Lucchini, la référence à l'article L. 52-8 du code électoral en ce qui concerne M. Lucchini et la mention concernant l'affectation exacte de M. Colonna

S'agissant de la situation d'un attaché principal, M. Colonna, la chambre a mis en évidence un faisceau d'indices permettant de s'interroger sur sa situation exacte dans les services municipaux. Elle a relevé notamment que ses « badgeages » étaient intermittents et ses évaluations peu étoffées, que ses missions étaient difficiles à identifier et que ses occupations professionnelles privées étaient prenantes. Elle a retracé dans son rapport d'observations définitives les explications apportées en réponse au rapport d'observations provisoires par l'intéressé et le maire d'Istres. Le maire a soutenu notamment, que l'intéressé est chargé de publication depuis 2009 à la direction de la communication ; qu'il est aussi chargé d'une veille numérique ; qu'il est journaliste territorial, en précisant, pour expliquer que son nom n'apparaisse pas dans le journal municipal, que sa mission consiste à apporter une aide à la rédaction ; qu'il exerce aussi des missions d'assistance au maire ; qu'en tant que chargé de mission il ne badge pas et qu'il a un mandat de représentant du personnel. Ces éléments n'ont pas permis à la chambre de s'assurer de l'affectation et de la nature précises des fonctions de M. Colonna au sein de la commune.

Dans sa demande de révision du rapport d'observations définitives, M. Bernardini qui soutient que l'activité privée de M. Colonna n'empiète pas sur son temps de travail, ajoute au soutien de sa démonstration antérieure que M. Colonna aurait une spécialité dans le domaine sportif appréciée pour l'exercice de ses missions.

Il ne démontre en rien une erreur de fait ou d'appréciation de la chambre.

La chambre confirme donc l'exactitude de l'appréciation qu'elle a portée sur la situation de M. Colonna, fondée sur une série de faits non sérieusement contestés.

S'agissant de M. Lucchini, attaché territorial, chargé de mission au cabinet du maire, la chambre a observé que son traitement a été maintenu pendant la campagne électorale des municipales de 2014, au-delà des facilités de service consenties par le code du travail ce qui lui a procuré un avantage en violation de l'article L. 52-8, alinéa 2, du code électoral.

M. Bernardini, qui ne conteste plus l'analyse de la chambre sur ce point, indique désormais que la commune était dans l'ignorance de son activité politique au moment des congés annuels accordés régulièrement. A supposer même cette circonstance établie, elle ne remettrait pas en cause l'analyse présentée au rapport d'observations concluant à la violation des dispositions du code électoral.

Il convient donc de rejeter la demande de M. Bernardini de supprimer dans le rapport d'observations définitives la mention de la violation, de fait, des dispositions précitées du code électoral.

La chambre qui a choisi de décliner dans son rapport d'observations définitives, l'identité des personnes explicitement mises en cause et appelées à la contradiction, n'est pas tenue de déférer à la demande d'anonymisation présentée par M. Bernardini.

En ce qui concerne l'analyse qualifiée de superficielle et erronée de l'opération du forum des Carmes

M. Bernardini ne saurait demander à la chambre de réécrire ses observations en substituant au texte délibéré, sa réponse au rapport d'observations définitives, laquelle a d'ailleurs été intégralement reproduite à la suite de la version communicable de ce rapport, conformément aux dispositions en vigueur du code des juridictions financières.

Sa demande doit donc être rejetée en tant qu'elle ne vise pas une rectification d'erreur.

La chambre s'est néanmoins penchée sur les inexactitudes que le demandeur a cru pouvoir déceler dans le rapport d'observations définitives.

En premier lieu la chambre maintient l'appréciation qu'elle a portée sur l'ambition nourrie par la commune à travers la réalisation du forum des Carmes qui se trouve confrontée à la concurrence des projets d'envergure portés par les communes voisines comme, notamment, le village des marques à Miramas.

En effet, M. Bernardini ne saurait nier qu'il existe par exemple un projet d'extension du centre commercial Auchan à Martigues (à 16 km) ou encore que la métropole Aix-Marseille-Provence porte un projet de réalisation d'une zone commerciale dans la ZAC du Tubé, il est vrai en périphérie d'Istres et non sur le territoire d'une autre commune (voir rapport d'observations définitives de la chambre sur l'EPADOP).

L'appréciation portée par la chambre qui a pour objet de mettre en évidence l'existence d'une concurrence commerciale dans le secteur n'est ainsi pas erronée.

En second lieu M. Bernardini n'apporte aucune justification au soutien de sa contestation du fait que le rapport mentionne à tort une économie du projet de 4,5 M€ alors que les recettes comptabilisées en 2017 sont de 6 M€.

Au demeurant une demande de rectification ne peut avoir pour objet de mettre à jour des observations en fonction de données qui n'avaient pas été portées à la connaissance de la chambre ou qui n'étaient pas appuyées des justifications utiles, au moment où elle a arrêté ses observations définitives.

A ce propos c'est M. Bernardini lui-même qui évoquait 4 M€ de produits de cessions dans sa réponse aux observations provisoires (en bas de la page 184).

Sa demande est donc infondée sur ce point.

En troisième lieu M. Bernardini fait état d'une subvention du département de 3 M€ qu'il conviendrait d'ajouter aux recettes pour tirer un bilan de l'opération.

La chambre a considéré que les subventions qui ne sont pas des recettes provenant de la commercialisation des espaces du forum des carmes constituent une aide à l'investissement. C'est pour ces motifs qu'elles ne sont pas traitées dans le chapitre contesté mais figurent dans la partie du rapport d'observations définitives, traitant des cofinancements, page 34.

Enfin M. Bernardini se plaint qu'il n'ait pas été tenu compte de sa réponse au rapport d'observations provisoires. Toutefois, outre le fait qu'elle n'évoquait pas cette subvention et la recette de 6 M€ désormais avancée, elle n'était accompagnée, à l'instar de la présente demande, d'aucune pièce justificative permettant de modifier substantiellement les appréciations de la chambre.

Par suite, la demande de rectification présentée par le maire d'Istres doit être rejetée tant par son objectif que par son contenu qui ne met en évidence aucune erreur de fait ou d'appréciation.

En ce qui concerne le fait que la chambre ait conféré à tort à une commission technique un rôle d'opportunité et de décision dans l'attribution du marché de maîtrise d'œuvre du stade nautique d'Entressen

M. Bernardini souhaite que la chambre retire ses observations quant au rôle joué par la commission technique dans l'attribution du marché de maîtrise d'œuvre du stade nautique d'Entressen, au motif que seul le jury a le pouvoir de délivrer un avis sur les équipes de maîtrise d'œuvre candidates.

La chambre a estimé que pour évoquer les conditions dans lesquelles ce marché a été attribué, il était nécessaire de faire état de l'existence des deux versions successives du rapport de la commission technique chargée de se pencher sur les dossiers présentés par les candidats, sachant que seule la seconde version a été présentée au jury. Cette commission est certes non décisive, ce que la chambre indique d'ailleurs dans son rapport, mais ses travaux sont entrés dans le processus de décision. Il ne peut être nié en effet, que la seconde version du rapport de cette commission, au contenu contestable, était un élément destiné à éclairer le jury de concours et de nature à influencer, la décision prise *in fine*.

La chambre n'a donc pas commis d'erreur de droit ou d'appréciation en décrivant les travaux de la commission technique en tant qu'éléments du processus de décision.

En ce qui concerne l'utilisation par la chambre d'un document de travail relatif aux travaux du parking des Carmes, se référant à un délai d'exécution erroné

M. Bernardini conteste ici comme il l'avait déjà fait en réponse aux observations provisoires, le fait que la chambre ait indiqué que l'offre de l'entreprise retenue, FDO, aurait dû être écartée comme non conforme au regard de l'analyse qui a été faite du délai d'exécution qu'elle proposait. Il fait valoir que les services chargés de l'analyse des offres ont considéré à tort que les délais proposés n'étaient pas conformes à ceux exigés.

Il est exact que le délai maximal était de huit mois selon le dossier de consultation des entreprises, ce qui équivaut à plus de 34 semaines. L'offre de l'entreprise qui proposait un délai de 33 semaines était donc conforme sur ce point.

Pour autant, la chambre qui s'est intéressée ici au processus de décision, a relevé à juste titre que si les services chargés de l'analyse des offres puis la commission d'appel d'offres estimaient que l'offre de FDO dépassait le délai d'exécution imposé, elle devait être rejetée comme non conforme. Toute demande de précision concernant le respect du délai, devait être exclue, contrairement à ce qui a été fait.

Le fait que le maire ait, bien après la procédure de dévolution du marché, indiqué que ses services, suivis par la commission d'appel d'offres, avaient fait une interprétation erronée du délai qui s'imposait aux candidats, ne change rien au fait qu'au moment où la décision a été prise, ces derniers n'ont curieusement pas tiré les conséquences logiques de leur propre lecture de l'offre.

L'appréciation portée par la chambre sur les conditions dans lesquelles la décision d'attribution du marché a été prise ne comporte donc pas d'erreur.

M. Bernardini soutient par ailleurs que la chambre a fondé son observation sur un document dépourvu de toute valeur juridique, violant en cela les normes professionnelles en vigueur au sein des juridictions financières.

Tout d'abord la norme sur laquelle M. Bernardini fonde sa demande de retrait de l'observation concerne l'instruction et le rapporteur désigné par le président pour établir le rapport à fin d'observations provisoires et non les observations arrêtées collégialement par la chambre. Pour autant, la chambre doit bien évidemment formuler des observations reposant sur des données ou des documents fiables, suffisants et pertinents.

Le document en cause, émanant des services municipaux, est intitulé « *analyse des offres par critère macro lot n° 1* ». La procédure suivie étant un appel d'offres, l'attribution des contrats est décidée par la commission d'appel d'offres. Les travaux d'analyse menés par les services ne font que l'éclairer. Pour autant, on ne saurait nier le rôle fondamental que joue la ou les personnes chargées de l'analyse des offres et le rapport rendu à l'issue de leurs travaux destiné à préparer la décision de la commission.

A cet égard Il était précisé dans le rapport d'analyse : « *il est demandé à la commission d'appel d'offres d'autoriser la collectivité à faire compléter les offres des 4 sociétés (...) sur les points précités* ». Pour l'entreprise FDO, il était demandé de « *confirmer le délai de 33 semaines qui ne respecte pas le délai maxi indiqué dans le cahier des charges [ET] distinction entre délai d'approvisionnement des fournitures et délai de réalisation des travaux* ».

La commission d'appel d'offres a bien décidé de demander, le 23 mai 2013, à FDO de préciser son délai, preuve qu'elle a suivi la préconisation du rapport d'analyse des offres. Cette demande précisait en caractères gras et soulignés « *Si les délais ne sont pas respectés, l'offre de votre société sera analysée sur le délai indiqué initialement dans votre offre* », alors que la demande de précision aurait pu se borner à faire préciser la répartition du délai de 33 semaines, entre délai d'approvisionnement et délai de réalisation.

Dans ces conditions, le document cité par la chambre ne constitue pas, contrairement à ce qui est soutenu, un « *simple document interne de réflexion, purement technique, sans visa d'un membre de commission d'appel d'offres ni de l'ordonnateur* » mais un élément préparatoire à la décision qui ne fait pas grief en lui-même mais qui éclaire les motifs de la décision, elle-même contestable.

La chambre était donc parfaitement fondée à s'appuyer sur un tel document et la demande de rectification de M. Bernardini doit par suite, être également rejetée sur ce point.

PAR CES MOTIFS, DECIDE :

Article 1^{er} : A la page 20, paragraphe 2.1, du rapport d'observations définitives sur la gestion d'Istres, le terme « *cavalerie* » est remplacé par l'expression suivante :

« *report du paiement de dettes échues, communément dénommé « cavalerie »* » ;

Article 2 : A la page 23, paragraphe 3.1, le terme « *simple* » est supprimé ;

Article 3 : A la page 34, paragraphe 3.3.4.2.1, la phrase suivante :

« *En outre, trois décisions d'attribution avaient été frappées de caducité (non-respect de la réalisation de l'opération dans le délai de trois ans rendant caduque la subvention)* » est supprimée ;

Article 4 : Pour le surplus, la demande de révision du rapport d'observations définitives de la chambre sur la gestion de la ville d'Istres à compter de l'exercice 2007, est rejetée ;

Article 5 : Dit que la présente décision sera annexée au rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur sur la gestion de la ville d'Istres à compter de l'exercice 2007.

Fait et délibéré à la chambre régionale des comptes Provence-Alpes-Côte d'Azur le quatorze septembre deux mille dix-huit.

Présents : M. Nacer Meddah, président de la chambre, M. Daniel Gruntz, président de section, MM. Laurent-Xavier Blelly et Frédéric Terras, premiers conseillers, et M. Patrick Caiani, président de section rapporteur.

Nacer MEDDAH

Voies et délais de recours : En application de l'article R. 421-1 du code de justice administrative, la présente décision peut être contestée devant le tribunal administratif territorialement compétent dans les deux mois à partir de sa notification.