



# **RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE**

## **COMMUNE DE SAINT-JULIEN-DE-CONCELLES (Département de la Loire-Atlantique)**

Exercices 2018 et suivants

## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHÈSE</b> .....	<b>5</b>
<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>8</b>
<b>1 LA GOUVERNANCE DE LA COMMUNE DOIT ÊTRE MISE EN CONFORMITÉ AVEC LES RÈGLES DE PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS</b> .....	<b>9</b>
1.1 Le respect des délégations de pouvoir et de signature, appelle une attention particulière compte tenu de l'ampleur des délégations dont bénéficie le maire .....	9
1.1.1 Le maire bénéficie de délégations de pouvoir très larges du conseil municipal, qui ne sont pas adaptées au risque porté par le délégataire .....	9
1.1.2 Des pouvoirs du maire encore accrus après des démissions d'adjoints.....	10
1.1.3 Les délégations de signature aux responsables de services sont conformes, mais les services finances et marchés sont marqués par un renouvellement important .....	11
1.2 Les mesures de prévention des conflits d'intérêts ne sont que très partiellement mises en œuvre .....	12
1.2.1 Les obligations règlementaires en matière de prévention des conflits d'intérêts ne sont que partiellement respectées .....	12
1.2.1.1 La charte de l' élu local .....	12
1.2.1.2 L'accès à un référent déontologue.....	12
1.2.1.3 L'état récapitulatif des indemnités des élus prévu par la loi n'est pas produit au conseil municipal.....	13
1.2.2 La commune ne dispose pas de stratégie de maîtrise des risques en matière de conflits d'intérêts malgré une situation objective de risque du fait de la profession du maire .....	13
1.3 Les règles de déport n'ont pas été respectées pour les conflits d'intérêts du maire en matière de marchés et d'urbanisme .....	14
1.3.1 Des conflits d'intérêts prévisibles mais non anticipés par le maire, ni réglés lors de leur survenance .....	14
1.3.2 Le déport des conseillers intéressés .....	18
<b>2 UNE GESTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE À RÉFORMER POUR ÉVITER LES CONFLITS D'INTÉRÊTS</b> .....	<b>19</b>
2.1 Un processus de la commande publique à formaliser davantage, compte tenu des risques .....	19
2.1.1 Des procédures à formaliser davantage du fait de la concentration des risques au niveau du maire.....	19

2.1.2 La composition de la commission d'appel d'offres n'était pas conforme aux dispositions du CGCT .....	20
2.2 La publicité des informations relatives aux marchés conclus est insuffisante .....	21
2.3 Le respect des seuils de procédure et de la diversité des fournisseurs est globalement assez satisfaisant .....	21
2.3.1 Les seuils de procédure sont respectés dans la majorité des cas .....	21
2.3.2 La commune diversifie ses fournisseurs .....	22
2.3.3 Un formalisme homogène mis en œuvre dans la passation des marchés.....	22
2.4 Des conflits d'intérêts ont entaché l'attribution de certains marchés.....	23
2.4.1 Le manquement d'un agent à la probité a occasionné un contentieux pour la commune .....	23
2.4.2 Des conflits d'intérêts marqués dans le cadre de marchés publics de la commune attribués par le maire à des entreprises avec lesquelles il a des liens d'intérêt .....	23
2.4.2.1 Une sous-traitance de marché à l'entreprise du maire.....	23
2.4.2.2 Des marchés attribués par le maire à une société malgré ses liens d'intérêts .....	26
2.4.3 Le marché pour lequel le comptable a été réquisitionné comporte des irrégularités en exécution .....	27
<b>3 LES PROCÉDURES D'URBANISME DOIVENT ÉVOLUER POUR ÉVITER LES CONFLITS D'INTÉRÊT.....</b>	<b>29</b>
3.1 Un contrôle interne des procédures d'urbanisme défaillant.....	29
3.1.1 Certaines décisions d'urbanisme sont entachées d'irrégularités .....	29
3.1.1.1 Des conflits d'intérêts dans l'examen des dossiers d'urbanismes de proches du maire	29
3.1.1.2 Un permis de zone commerciale retiré en 2022, pour un projet redéposé en 2023 mais peu cohérent avec l'objectif de « zéro artificialisation nette » .....	30
3.1.2 L'instruction des autorisations d'urbanisme par la communauté de communes produit un nombre élevé de décisions tacites .....	31
3.1.3 Le contrôle du respect des autorisations d'urbanisme est défaillant.....	32
3.2 Les opérations immobilières de la commune .....	34
3.2.1 L'exercice du droit de préemption ne respecte pas le plafond de prix délibéré par le conseil municipal .....	34
3.2.2 La gestion du domaine privé de la commune doit être mieux encadrée.....	34
<b>4 LA TENUE DES COMPTES .....</b>	<b>36</b>
4.1 La présence des annexes obligatoires à l'appui des comptes administratifs .....	36
4.2 La connaissance, le suivi et l'amortissement de l'actif immobilisé.....	37
4.2.1 L'état de l'actif est insuffisamment fiable.....	37
4.2.2 Les immeubles productifs de revenus ne sont pas amortis .....	37
4.3 La comptabilité d'engagement et la constatation des restes à réaliser .....	38
4.3.1 Les rattachements de charges et de produits sont faibles.....	38
4.3.2 Les restes à réaliser ne sont pas évalués avec sincérité.....	38

4.4 Les relations entre budget principal et budgets annexes .....	40
5 LA SITUATION FINANCIÈRE .....	41
5.1 L'évolution des charges et produits de gestion .....	41
5.1.1 Les ressources fiscales propres sont dynamiques malgré un potentiel fiscal limité.....	41
5.1.2 La fiscalité reversée baisse mais les ressources institutionnelles sont en hausse.....	42
5.1.3 L'évolution des charges de fonctionnement est maîtrisée .....	43
5.2 Le financement des investissements.....	43
5.2.1 La capacité d'autofinancement est satisfaisante.....	43
5.2.2 Un effort particulier d'investissement depuis 2019 .....	44
5.2.3 Les investissements sont majoritairement autofinancés.....	44
5.3 La contribution des budgets annexes « opérations immobilières » et « réseau de chaleur » .....	45
5.3.1 Le budget annexe « opérations immobilières ».....	45
5.3.2 Le budget annexe « réseau de chaleur ».....	45
5.4 Prospective financière .....	46

## SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Pays de la Loire a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Saint-Julien-de-Concelles sur les exercices 2018 et suivants. Le contrôle a porté sur la fiabilité des comptes et la situation financière de la commune, la prévention des risques en matière de probité, la commande publique et l'urbanisme.

### ***Une gouvernance à rénover afin de ne plus réitérer les conflits d'intérêts caractérisés en matière de commande publique et d'urbanisme***

La commune n'a pas mis en œuvre de démarche globale ni d'outils de prévention et de détection des conflits d'intérêts, à l'exception de certaines mesures obligatoires (désignation d'un référent déontologie et présentation au conseil municipal de la charte de l'élu local). Elle apparaît pourtant relativement exposée au risque de conflits d'intérêts, à travers les larges délégations de pouvoirs consenties au profit du maire, notamment en matière de marchés publics. Ces délégations du maire en propre ont encore été renforcées à l'occasion du départ de l'adjoint aux finances.

S'agissant des conflits d'intérêts, la chambre invite en particulier la commune à mettre en place, effectivement et très rapidement, les mécanismes de déport des élus prévus par la loi en pareils cas. Le contrôle a relevé en effet l'existence de conflits d'intérêts du maire, qui intervient en tant que signataire de l'ensemble des actes d'attribution et d'exécution des marchés, sans que n'aient été prises des mesures suffisantes à écarter un risque de mise en cause, telle que le déport ou la procédure d'empêchement du maire, lorsque l'entreprise est détenue par un proche, voire l'abstention de contracter lorsque l'entreprise est celle du maire. Le maire a agréé sa propre entreprise en tant que sous-traitant d'un marché public, puis réceptionné les travaux sans réserve. Il a aussi attribué plusieurs marchés à une entreprise avec laquelle il a pourtant des liens familiaux et d'anciens liens d'affaires.

Le domaine de la commande publique est un domaine particulièrement exposé aux risques en matière de régularité et de conflits d'intérêts. Les procédures internes devraient être mieux documentées et le suivi de l'exécution des marchés amélioré. De plus, la chambre invite la commune à respecter ses obligations en matière de publication des informations relatives aux marchés conclus, prévues par l'article R. 2196-1 du code de la commande publique.

En matière d'urbanisme, l'intervention du maire au moyen d'un avis, même s'il ne signe pas la décision finale, peut constituer une situation de conflit d'intérêts, dès lors qu'il a un lien d'intérêt avec le demandeur, ce qui a été relevé par la chambre dans au moins trois dossiers entre 2018 et 2023, sur 35 dossiers de l'échantillon retenu par elle. Dans un de ces cas, l'avis favorable du maire a fait suite à un avis défavorable de l'aménageur. La chambre invite donc la commune à organiser, en lien avec la communauté de communes, une procédure de déport du maire lors des avis qu'il doit donner sur les dossiers d'urbanisme, lorsqu'il est en conflit d'intérêts.

En réponse aux observations provisoires, la commune a positivement pris des engagements en matière de prévention des conflits d'intérêts, qu'il lui reste maintenant à mettre en œuvre.

***Des défaillances sur le processus de délivrance des autorisations d'urbanisme***

Les conditions d'organisation du processus de réception et d'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme, prévues par une convention entre la communauté de communes Sèvre et Loire et la commune, ne sont pas totalement respectées en pratique, de même que les modalités de contrôle de la conformité des travaux. Les difficultés du service de l'urbanisme à faire face au volume des dossiers se traduisent notamment par un taux très élevé d'autorisations tacites sur les déclarations préalables (soumises à un délai d'instruction de 30 jours seulement) et par l'absence totale d'opérations de récolements permettant de vérifier la conformité des travaux réalisés aux autorisations délivrées. Ces deux difficultés créent un risque d'autorisation de constructions non conformes avant le début des travaux ou qui le deviennent au cours des travaux.

***Des irrégularités juridiques et comptables constatées sur les acquisitions foncières et la gestion du domaine privé de la commune***

La commune a conclu deux conventions de portage foncier avec l'établissement public foncier de Loire-Atlantique. La chambre observe que le prix de certaines acquisitions réalisées par l'établissement public foncier excède l'autorisation donnée par le conseil municipal.

Dans l'attente de la réalisation de ces opérations d'aménagement, la commune est amenée à louer certains biens immobiliers et terrains au travers de conventions d'occupation à titre précaire. Les conditions de location, notamment de choix des locataires et de fixation des redevances, sont peu transparentes. Il est ainsi insuffisamment rendu compte au conseil municipal des conventions d'occupation consenties, y compris au bénéfice de l'un de ses membres ou de parents d'un de ses membres. Enfin, certains terrains agricoles font l'objet de contrats de prêt à usage conclus par le maire, alors qu'en raison de la gratuité de l'occupation qui les caractérise, ceux-ci n'entrent pas dans le périmètre des compétences déléguées au maire par le conseil municipal, et auraient dû être soumis à l'approbation du conseil.

***Une situation financière sans point de fragilité marqué***

Les recettes de fonctionnement du budget principal ont augmenté sur la période, tirées par des ressources fiscales propres dynamiques et par une évolution favorable du montant de la dotation globale de fonctionnement. En parallèle, la commune a fait preuve d'une bonne maîtrise de ses charges. Elle a ainsi conservé une capacité d'autofinancement satisfaisante sur l'ensemble de la période et un endettement faible, malgré un net accroissement de ses investissements.

La commune a mis en œuvre un plan pluriannuel d'investissement ambitieux, avec près de 9,7 M€ de dépenses d'équipement en 2019 et 2020. Afin de préserver sa capacité de désendettement, elle a fortement mobilisé son fonds de roulement sur ces deux exercices, qui a toutefois retrouvé très vite un niveau confortable en 2022.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1.** : Présenter une délibération fixant un seuil de délégation pour les marchés publics plus cohérent avec la taille du budget de la commune et le risque de conflits d'intérêts.

**Recommandation n° 2.** : Rendre compte plus régulièrement au conseil municipal des délégations en matière de marchés publics conformément aux dispositions de l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

**Recommandation n° 3.** : Organiser la suppléance de l'exécutif local pour l'ensemble des dossiers susceptibles d'occasionner des conflits d'intérêts, dès le premier semestre 2024 par arrêté de déport (article 2 de la loi du 11 octobre 2013) et, dans les cas prévus à l'article L. 2122-26 du CGCT, par désignation d'un autre de ses membres par le conseil municipal.

**Recommandation n° 4.** : Formaliser, dès 2024, les procédures internes en matière d'achats, notamment grâce à l'élaboration d'une nomenclature d'achats.

**Recommandation n° 5.** : Dès 2024, publier sur le profil d'acheteur de la commune les données essentielles des marchés publics d'une valeur supérieure à 40 000 € HT, ainsi que des marchés d'une valeur supérieure à 25 000 € HT, ou à défaut pour ces derniers, la liste exhaustive des marchés conclus l'année précédente (article R. 2196-1 du code de la commande publique).

**Recommandation n° 6.** : Présenter une délibération au conseil municipal dès 2024 et engager la modification de la convention avec la communauté de communes pour organiser une procédure de déport du maire, et de toute personne intéressée, des décisions et avis sur les demandes d'urbanisme lorsqu'il y a conflit d'intérêt (article L. 422-7 du code de l'urbanisme).

**Recommandation n° 7.** : Encadrer les conditions de location des biens du domaine privé de la commune par une délibération du conseil municipal (loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013), et soumettre à son approbation la conclusion des contrats de prêt à usage de terrains (art. L. 2241-1 CGCT).

**Recommandation n° 8.** : Réaliser un inventaire physique exhaustif des biens de la commune conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M57 (tome 1, chapitre 1) et régulariser l'inventaire comptable.

# INTRODUCTION

## *Procédure*

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Julien-de-Concelles a été inscrit au programme des travaux de la chambre régionale des comptes Pays de la Loire pour 2023. Le contrôle porte sur les exercices 2018 et suivants.

Le contrôle a été notifié le 18 septembre 2023 à l'ordonnateur en fonctions sur la période sous revue. L'entretien d'ouverture du contrôle a été mené le 5 octobre 2023 avec le maire. L'entretien de fin de contrôle avec le maire a eu lieu le 4 décembre 2023. La chambre a communiqué le 17 janvier 2024, ses observations provisoires à l'ordonnateur, et a adressé des extraits à la présidente de la communauté de communes Sèvre et Loire, à trois particuliers et à cinq sociétés. L'ordonnateur a répondu le 16 février 2024. La communauté de communes a répondu le 21 février 2024. Quatre des sociétés ont répondu.

La chambre a délibéré le 9 avril 2024 ses présentes observations définitives.

## *Présentation de la commune de Saint-Julien-de-Concelles*

La commune de Saint-Julien-de-Concelles, située sur la rive sud de la Loire, est l'une des plus importantes, en taille, de la communauté de communes Sèvre et Loire, avec 7 505 habitants<sup>1</sup>. Elle connaît depuis 2014 un dynamisme démographique supérieur à l'intercommunalité et au département de Loire-Atlantique. Il s'agit d'une commune rurale, sur le territoire de laquelle l'emploi est significativement tourné vers l'agriculture : 18,5 % des emplois, contre 2,1 % à l'échelle du département. La situation économique des habitants y est légèrement plus favorable, avec un revenu médian supérieur<sup>2</sup> et un taux de pauvreté moitié moins élevé. Du fait de la proximité de la commune par rapport à la métropole nantaise, elle fait face à une pression foncière accrue. De plus, l'augmentation de la population a poussé la commune à renforcer significativement, depuis 2018, ses investissements en matière d'équipements.

---

<sup>1</sup> Population légale en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2023 selon les chiffres du recensement 2020.

<sup>2</sup> Revenu médian disponible par unité de consommation 2020 : 24 520 € ; 23 430 € sur l'ensemble du département.

# **1 LA GOUVERNANCE DE LA COMMUNE DOIT ÊTRE MISE EN CONFORMITÉ AVEC LES RÈGLES DE PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS**

## **1.1 Le respect des délégations de pouvoir et de signature, appelle une attention particulière compte tenu de l'ampleur des délégations dont bénéficie le maire**

### **1.1.1 Le maire bénéficie de délégations de pouvoir très larges du conseil municipal, qui ne sont pas adaptées au risque porté par le délégataire**

Par délibération du 26 mai 2020<sup>3</sup>, le conseil municipal a délégué au maire 27 des 29 attributions prévues à l'article L. 2122-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT), avec certaines limitations : évolution des tarifs municipaux dans la limite de 5 % à la hausse ou à la baisse, passation des marchés publics dans la limite des seuils européens de procédure formalisée (214 000 € HT pour les marchés de fournitures ou de services et 5 350 000 € HT pour les marchés de travaux). En revanche, le conseil municipal ne fixe pas les conditions dans lesquels il est habilité à demander l'attribution de subventions, ou à exercer au nom de la commune le droit de préemption urbain<sup>4</sup> et le droit de priorité défini à l'article L. 240-1 du code de l'urbanisme. La délibération du conseil municipal apparaît ainsi insuffisamment précise au regard des dispositions du CGCT. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique qu'« il conviendra d'apporter quelques modifications [à la délibération] notamment concernant l'exercice du droit de préemption urbain, le droit de priorité et la passation de conventions de moins de 5 000 € ». Seules les compétences prévues au 13° et au 27° de l'article L. 2122-22 sont conservées par le conseil municipal, à savoir la décision de création de classes dans les établissements d'enseignement et le dépôt des demandes d'autorisations d'urbanisme relatives à la démolition, la transformation ou l'édification des biens municipaux.

Enfin, la délibération prévoit également de confier au maire l'attribution de « *signer les conventions engageant la commune dans la limite de 5 000 €* », sans préciser à quel type de conventions cette disposition fait référence. L'intérêt de cette délégation apparaît toutefois d'une portée limitée, dans la mesure où la délibération lui confère déjà les délégations maximales en matière contractuelle (marchés publics, contrats de prêt, contrats d'assurance, transactions, contrats de location, etc.). La délibération confie par ailleurs au maire la possibilité « *de signer tous les documents relatifs aux conventions de servitude de passage* », ce qui n'est pas non plus prévu par l'article L. 2122-22 du CGCT. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique qu'« il conviendra également dans cette révision de retirer le point concernant les conventions de servitude de passage qui effectivement n'est pas mentionné dans le Code Général des Collectivités Territoriales ».

---

<sup>3</sup> Délibération DM-2020-033.

<sup>4</sup> Le périmètre du droit de préemption urbain a néanmoins été délimité par délibération du conseil municipal du 26 mars 2019.

S'agissant des marchés publics, la délégation accordée au maire est très large et couvre la quasi-totalité des marchés passés sur la période sous revue. Compte tenu des plafonds très élevés de la délégation, le conseil municipal s'est en pratique totalement dessaisi de cette compétence pourtant stratégique et sensible. Les risques liés aux marchés se trouvent donc concentrés sur la personne du maire, dont la qualité de chef d'une entreprise installée dans la commune, aurait dû au contraire conduire à une plus grande prudence. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique « qu'un travail est en cours concernant la mise en place d'un protocole qui déterminera les modalités d'instruction des dossiers de marché en fonction des seuils de façon plus adaptée à la taille de la collectivité et aux montants des marchés de la commune. Avant la fin du premier semestre [2024], la Ville s'engage à faire voter une nouvelle délibération visant à redéfinir les délégations au maire et à consolider ce protocole. » La délibération initiale précise que « *comme il s'agit de pouvoirs délégués, le maire doit selon les dispositions de l'article L. 2122-23 du CGCT en rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal* ». Il ressort cependant de l'examen par la chambre des procès-verbaux des séances du conseil municipal, que le compte rendu fait par le maire des marchés signés dans le cadre de ses délégations n'est pas exhaustif : ainsi aucun des marchés conclus depuis le mois d'avril 2021 n'a été présenté au conseil. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur confirme que cette obligation n'a pas été mise en œuvre de manière satisfaisante. Toutefois la chambre a pu observer que cette information est bien présente au procès-verbal du conseil municipal du 13 février 2024. Elle appelle la commune à continuer désormais d'informer le conseil municipal sur les marchés passés de manière plus régulière.

**Recommandation n° 1.** : Présenter une délibération fixant un seuil de délégation pour les marchés publics plus cohérent avec la taille du budget de la commune et le risque de conflits d'intérêts.

**Recommandation n° 2.** : Rendre compte plus régulièrement au conseil municipal des délégations en matière de marchés publics conformément aux dispositions de l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

### 1.1.2 Des pouvoirs du maire encore accrus après des démissions d'adjoints

Les huit adjoints au maire bénéficient de délégations de fonctions et de signature<sup>5</sup>. Les arrêtés de délégation, qui n'appellent pas d'observations, organisent également une suppléance en cas d'absence des intéressés. En septembre 2020, à la suite du retrait par le maire de l'ensemble de ses délégations, le 2<sup>e</sup> adjoint en charge de l'aménagement, de la voirie et des espaces verts a été destitué de son poste d'adjoint, le conseil municipal s'étant prononcé contre le maintien de celui-ci dans ses fonctions<sup>6</sup>. En décembre 2020, un nouvel adjoint a repris le portefeuille de la voirie et des espaces verts.

<sup>5</sup> Article L. 2122-18 du CGCT.

<sup>6</sup> Délibération DM-2020-059 du 22 septembre 2020.

L'année 2023 a été marquée par les démissions successives de l'adjoint à l'urbanisme et de l'adjointe aux finances, qui demeurent toutefois membres du conseil municipal. La raison invoquée par tous deux est la difficulté de concilier la charge liée à l'exercice des fonctions d'adjoint avec leur projet professionnel. Si deux nouveaux adjoints ont été régulièrement élus par le conseil municipal<sup>7</sup>, l'élection du nouvel adjoint en charge de l'urbanisme est intervenue sans que la démission de son prédécesseur n'ait été soumise à l'acceptation du préfet, qui conditionne l'effectivité de la démission<sup>8</sup>. Le conseil municipal s'est ainsi exposé à un risque de recours contre la nomination du nouvel adjoint au maire et contre la régularité des autorisations d'urbanisme qu'il a signées.

À l'occasion de la démission de l'adjoint aux finances, le maire n'a pas réattribué de délégation sur ces fonctions, qu'il a décidé d'assurer en propre jusqu'à la fin de son mandat. Les deux adjoints nouvellement élus se sont vus respectivement déléguer les compétences « culture, événementiel et communication » et « urbanisme ». En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique qu'il « a été contraint de reprendre la délégation Finances pour faciliter le fonctionnement administratif du fait de sa disponibilité et de l'absence de candidat intéressé pour occuper cette délégation. Toutefois, pour assurer la collégialité des prises de décisions, les commissions des finances se réunissent régulièrement ». La chambre estime toutefois qu'une délégation des finances à un adjoint contribuerait à une meilleure gestion des risques.

### **1.1.3 Les délégations de signature aux responsables de services sont conformes, mais les services finances et marchés sont marqués par un renouvellement important**

La directrice générale des services et les trois directrices de pôles (la directrice du pôle population<sup>9</sup>, également directrice générale adjointe des services, la directrice du pôle ressources<sup>10</sup> et la directrice du pôle animation du territoire<sup>11</sup>) disposent d'une délégation de signature étendue, sur des actes listés de façon exhaustive par les arrêtés de délégation. Le précédent directeur du pôle technique et aménagement bénéficiait également, depuis 2020, d'une délégation identique. La chambre observe que cette délégation n'a été reconduite qu'en novembre 2023 au profit de son successeur, recruté en 2021, alors que ce dernier est régulièrement amené dans le cadre de ses fonctions à signer des bons de commande ou ordres de service. À l'occasion de ce contrôle, il est noté que les services administratifs de la commune ont connu une rotation importante des emplois depuis 2020, avec notamment le renouvellement de la quasi-totalité des responsables de pôles, et des référents finances et marchés publics.

---

<sup>7</sup> Délibération DM-2023-004 du 7 mars 2023 et DM-2023-041 du 4 juillet 2023.

<sup>8</sup> Article L. 2122-15 du CGCT.

<sup>9</sup> Le pôle population regroupe les services des affaires générales, de l'espace familles, de la vie scolaire, de la vie sportive et associative, l'action sociale et le CCAS, ainsi que le multi-accueil.

<sup>10</sup> Le pôle ressources est en charge des ressources humaines, de la comptabilité et des finances, des marchés publics et de l'informatique.

<sup>11</sup> Le pôle animation du territoire recouvre la communication, l'animation culturelle et la médiathèque.

## **1.2 Les mesures de prévention des conflits d'intérêts ne sont que très partiellement mises en œuvre**

### **1.2.1 Les obligations réglementaires en matière de prévention des conflits d'intérêts ne sont que partiellement respectées**

#### 1.2.1.1 La charte de l'élu local

La loi du 31 mars 2015 a introduit à l'article L. 1111-1-1 du CGCT la charte de l'élu local, dont la lecture doit être donnée lors de la séance d'installation de tout nouveau conseil municipal, et qui constitue le code de bonne conduite auquel les élus doivent se conformer durant leur mandat. Les dispositions relatives à la présentation de la charte de l'élu local ont bien été respectées<sup>12</sup>. Il est par ailleurs rappelé qu'aux termes de l'article L. 231 du code électoral, les entrepreneurs de services municipaux ne peuvent être élus conseillers municipaux dans les communes situées dans le ressort où ils exercent ou ont exercé leurs fonctions depuis moins de six mois. Un entrepreneur de service municipal peut être identifié à partir de deux critères : celui de la participation aux activités d'un service public communal et celui des « liens d'intérêts suffisants ».

#### 1.2.1.2 L'accès à un référent déontologue

La loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite loi « Sapin II »<sup>13</sup>, est venue renforcer les dispositifs applicables aux collectivités en matière de transparence et de prévention des conflits d'intérêts des élus et des agents territoriaux. Le conseil municipal a délibéré en 2023 sur la désignation de référents déontologues<sup>14</sup> auprès des élus municipaux<sup>15</sup>, sur une liste constituée par l'association des maires de France 44. À cette occasion, les élus ont été informés succinctement du rôle et des modalités de saisine du référent déontologue. Les agents disposent de la possibilité de saisir un référent déontologue rattaché au centre de gestion de Loire-Atlantique, auquel la commune adhère. Celle-ci précise que tous les agents ont accès à une fiche explicative et au formulaire de saisine dans le répertoire informatique partagé de la commune.

---

<sup>12</sup> Cf. procès-verbal de séance du conseil municipal du 26 mai 2020.

<sup>13</sup> Décrets n° 2017-519 du 10 avril 2017 et n° 2017-564 du 19 avril 2017

<sup>14</sup> Cf. décret n° 2022-1520 du 6 décembre 2022 fixant les modalités de désignation du référent déontologue de l'élu local, pris en application de l'article 218 de la loi « 3DS » du 21 février 2022.

<sup>15</sup> Délibération DM-2023-021 du 16 mai 2023.

### 1.2.1.3 L'état récapitulatif des indemnités des élus prévu par la loi n'est pas produit au conseil municipal

En application de l'article L. 2123-24-1-1 du CGCT, un état récapitulatif des indemnités perçues par les élus au titre de leur(s) mandat(s) ou fonctions exercées au sein de la commune, de tout syndicat ou de toute société d'économie mixte locale ou société publique locale, ou filiale d'une de ces sociétés, doit être communiqué chaque année aux conseillers municipaux avant l'examen du budget de la commune. La [fiche pratique de la DGCL](#) précise que l'ensemble des indemnités doivent être répertoriées, y compris les avantages en nature. Le contrôle relève que cet état n'est pas produit au conseil municipal. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que « cet état sera désormais inscrit à l'ordre du jour du conseil municipal comportant le vote du Budget Primitif de la Ville ». La chambre prend acte du fait que cet engagement a bien été tenu au conseil municipal du 26 mars 2024 ; il devra désormais être réalisé annuellement.

### 1.2.2 **La commune ne dispose pas de stratégie de maîtrise des risques en matière de conflits d'intérêts malgré une situation objective de risque du fait de la profession du maire**

En-dehors des obligations précitées applicables aux collectivités territoriales quelle que soit leur taille, la prévention efficace des atteintes à la probité passe par la mise en œuvre à titre volontaire de mesures de maîtrise des risques<sup>16</sup> telles que : l'élaboration d'une cartographie des risques identifiant les processus exposés à des risques de conflits d'intérêts<sup>17</sup> ; un code de conduite illustrant les comportements à proscrire ; un dispositif d'alerte permettant le recueil de signalements émanant des agents ; des procédures d'évaluation des fournisseurs au regard de la cartographie des risques ; la formation des personnels les plus exposés, etc. Ces mesures rejoignent les recommandations de l'Agence française anticorruption (AFA) en matière de mise en œuvre de dispositifs de prévention et de détection des atteintes à la probité par les acteurs publics<sup>18</sup>.

La commune de Saint-Julien-de-Concelles n'a pas formalisé de mesures générales en matière de prévention des conflits d'intérêts. En 2021, un article sur la prévention des conflits d'intérêts a été ajouté au règlement du conseil municipal<sup>19</sup>, qui indique : « *Lorsqu'un conseiller municipal estime se trouver en situation de conflit d'intérêt, il doit en informer le maire par écrit en précisant la teneur des questions en cause, afin qu'il soit écarté des prises de décision entourant le dossier, pour se prémunir de toute poursuite personnelle ou contre les décisions prises par la collectivité. Il est précisé que 2 conditions simultanées doivent être remplies pour que l'illégalité soit caractérisée : Le conseiller doit avoir un intérêt personnel à l'affaire, c'est-à-dire un intérêt distinct de celui de l'ensemble des habitants de la commune ; La participation du conseiller à la préparation, au délibéré ou au vote de la délibération doit avoir une influence effective sur le résultat du vote.* »

---

<sup>16</sup> Article 17 de la loi « Sapin II » du 9 décembre 2016.

<sup>17</sup> Certains domaines doivent faire l'objet d'une vigilance particulière : les achats, l'urbanisme, la gestion des ressources humaines, la chaîne comptable, les régies de recettes.

<sup>18</sup> Cf. [Synthèse des résultats de l'enquête de l'AFA sur la prévention et la détection des atteintes à la probité au sein du secteur public local \(avril 2022\)](#).

<sup>19</sup> Cf. PV de séance du conseil municipal du 14 décembre 2021.

Cet article ne vise cependant pas le maire ou ses adjoints exerçant des fonctions exécutives, pour lesquels cette simple procédure de déport est insuffisante pour exclure le risque de conflit d'intérêt. Les conditions posées par cet article ne visent que la notion de conseiller intéressé auquel l'article L. 2131-11 du CGCT interdit de participer à une délibération en cas de conflit d'intérêt. La rédaction retenue dans l'article du règlement intérieur n'est en outre pas assez prudente. En droit administratif, au regard de la légalité d'une délibération, le Conseil d'État considère que : « *la participation au vote permettant l'adoption d'une délibération, par une personne intéressée à l'affaire qui fait l'objet de cette disposition est de nature à entraîner l'illégalité de cette délibération ; que, de même, la participation aux travaux préparatoires et aux débats précédant l'adoption d'une telle délibération, par une personne intéressée à l'affaire qui fait l'objet de cette disposition, est susceptible de vicier la légalité de cette délibération, alors même que cette participation préalable ne serait pas suivie d'une participation au vote de la délibération litigieuse, dès lors que la personne intéressée a été en mesure d'exercer une influence effective sur la délibération litigieuse* »<sup>20</sup>. La chambre invite la commune à revoir la rédaction de son règlement intérieur, de façon à correspondre plus précisément à la jurisprudence administrative.

### **1.3 Les règles de déport n'ont pas été respectées pour les conflits d'intérêts du maire en matière de marchés et d'urbanisme**

#### **1.3.1 Des conflits d'intérêts prévisibles mais non anticipés par le maire, ni réglés lors de leur survenance**

Au sens de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, « *constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction.* » De façon plus précise, l'article 432-12 du code pénal définit le délit de prise illégale d'intérêts comme « *le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité dans une entreprise ou dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement* ».

---

<sup>20</sup> CE, 21 novembre 2012, n° 334726.

Le maire étant personnellement chargé de la surveillance des affaires de la commune, et en conservant le contrôle y compris pour les affaires pour lesquelles il aurait accordé délégations à leurs adjoints, il est considéré comme exerçant la surveillance et l'administration de l'ensemble des affaires communales en application de l'article L. 2122-18 du code général des collectivités territoriales<sup>21</sup>. Par défaut, le conflit d'intérêt du maire pourrait être assimilé à une situation d'empêchement. Les décisions dans les matières déléguées au maire par le conseil municipal sont alors en principe prises par le conseil municipal, sauf à ce qu'une disposition contraire dans la délibération portant délégation permette une prise de décision par l'élu subdélégué. En l'occurrence, la délibération d'attributions du conseil municipal au maire prévoit expressément la possibilité de subdéléguer au premier adjoint la signature de l'ensemble des décisions en cas d'empêchement du maire.

De manière générale, la loi du 11 octobre 2013 prévoit que lorsqu'un maire estime se trouver dans une situation de conflit d'intérêts (directement ou indirectement, par l'intermédiaire de son cercle familial, amical, ou de ses relations d'affaires), il doit être suppléé par un adjoint auquel il s'abstient de donner des instructions<sup>22</sup>. Le maire doit prendre un arrêté de déport mentionnant la teneur des questions pour lesquelles il estime ne pas pouvoir exercer ses compétences et désignant, dans les conditions prévues par la loi, un suppléant<sup>23</sup>. Dans ce cas, le maire n'adresse aucune instruction à son délégataire, par dérogation aux dispositions de droit commun de [l'article L. 2122-18 du CGCT](#) en vertu desquelles le délégataire agit sous la surveillance et la responsabilité du maire.

Par ailleurs, [l'article L. 2122-26 du CGCT](#) prévoit que « *dans le cas où les intérêts du maire se trouvent en opposition avec ceux de la commune, le conseil municipal désigne un autre de ses membres pour représenter la commune, soit en justice, soit dans les contrats* ». Si l'application de cet article est réservée en droit administratif aux cas d'opposition d'intérêts, il convient de rappeler que le droit pénal n'opère pas de distinction des intérêts en fonction de leur convergence ou de leur divergence. Ainsi, « *l'article 432-12 du code pénal n'exige pas que l'intérêt pris par le prévenu soit en contradiction avec l'intérêt communal* »<sup>24</sup>. S'agissant du cas spécifique des autorisations d'urbanisme accordées au maire, les modalités de déport sont prévues par l'article L. 422-7 du code de l'urbanisme si le maire est intéressé au projet faisant l'objet de la demande de permis ou de déclaration préalable, soit en son nom personnel, soit comme mandataire. Le conseil municipal doit désigner un autre de ses membres pour prendre la décision.

L'article 432-12 du code pénal réserve aux exécutifs locaux de communes de moins de 3 500 habitants la possibilité, sous réserve de déport et avec un plafond financier, la possibilité pour le maire et ses adjoints de traiter avec la commune en matière de commande publique et d'acquisitions de biens communaux. *A contrario*, dans une commune de plus de 3 500 habitants, le fait de traiter avec la commune, même avec un déport, n'est pas autorisé pour le maire et ses adjoints.

---

<sup>21</sup> Cass. Crim., 9 février 2005, n° 03-85697 ; [Cour de cassation, Chambre criminelle, 23 février 2011](#)

<sup>22</sup> Article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013.

<sup>23</sup> Article 5 du décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 portant application de l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013.

<sup>24</sup> Cour de cassation, criminelle, Chambre criminelle, 19 mars 2008, 07-84.288.

Le maire de Saint-Julien-de-Concelles a été chef d'une entreprise de menuiserie de 2002 jusqu'à sa retraite en novembre 2022 et la transmission de la société à ses fils. Par ailleurs, l'instruction a révélé des liens entre le maire et une autre société, rachetée en 2006 par une société dont il était alors cogérant associé puis fusionnée avec celle-ci en 2016. Si le maire ne détient plus aucune part ni n'exerce aucune fonction dans la société issue de cette fusion, celle-ci est depuis détenue et dirigée par son ancien associé, avec lequel le maire a un lien familial. Malgré les risques de conflits d'intérêts en raison de ses liens avec des sociétés susceptibles d'intervenir dans le cadre de marchés publics, le maire n'a pas pris d'arrêté de déport dans les conditions précitées (article 2 de la loi du 11 octobre 2013), ni demandé au conseil municipal de désigner un autre de ses membres pour représenter la commune ([article L. 2122-26 du CGCT](#)).

Sur la période 2018-2023, la chambre a identifié des situations dans lesquelles les procédures de prévention de conflits d'intérêt du maire auraient dû être mises en œuvre, pour plusieurs achats de la commune (cf. partie 2.4.2.) et décisions d'urbanisme (cf. partie 3.1.1.). Une seule procédure de déport a été respectée, en fin de période contrôlée (2023), relative à une demande d'urbanisme du maire, à l'occasion du dépôt par le maire d'un permis de construire à titre personnel, le conseil municipal ayant voté une délégation exceptionnelle de signature à la 3<sup>ème</sup> adjointe<sup>25</sup>. C'est la seule fois où le maire a respecté une procédure de prévention des conflits d'intérêts, sur un sujet relativement mineur<sup>26</sup> par rapport aux situations observées qui n'ont pas fait l'objet de déport ou d'abstention de sa part.

**Tableau n° 1 : Procédures de prévention des conflits d'intérêt**

<i>procédure</i>	<i>références</i>	<i>mise en œuvre</i>
<i>par défaut : l'empêchement</i>	<a href="#">Article L. 2122-23 du CGCT</a>	les décisions dans les matières déléguées au maire par le conseil municipal sont en principe prises par le conseil municipal, sauf si une disposition contraire dans la délibération portant délégation permet une prise de décision par l' élu subdélégué (premier adjoint dans le cas de Saint Julien de Concelles)
<i>procédure générale : l'arrêté de déport</i>	<a href="#">Article 2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013.</a>	les personnes titulaires de fonctions exécutives locales sont suppléées par leur délégué, auquel elles s'abstiennent d'adresser des instructions
<i>procédure spécifique en cas d'opposition d'intérêts en matière d'action en justice ou de contrat : la délibération de déport</i>	<a href="#">Article L. 2122-26 du CGCT</a>	le conseil municipal de la commune désigne un autre de ses membres pour représenter la commune
<i>procédure spécifique en matière</i>	<a href="#">article L. 422-7 du code de l'urbanisme</a>	le conseil municipal de la commune désigne un autre de ses membres pour prendre la décision

<sup>25</sup> Cf. délibération DM-2023-018 du 7 mars 2023.

<sup>26</sup> Selon le procès-verbal du conseil municipal, il s'agirait de la construction d'une pergola.

<i>procédure</i>	<i>références</i>	<i>mise en œuvre</i>
<i>d'urbanisme si le maire est intéressé au projet : la délibération de déport</i>		
<i>procédure en cas de marché ou vente de bien de la commune, envisagé avec un maire, adjoint ou délégué</i>	<a href="#">article 432-12 du code pénal</a> alinéa 1 : toutes les communes	pas d'autorisation de traiter avec la commune, sous peine de prise illégale d'intérêts dans les communes de plus de 3 500 habitants (cas de Saint-Julien-de-Concelles)
	<a href="#">article 432-12 du code pénal</a> alinéas 2 à 5 : communes de moins de 3 500 habitants	possibilité dérogatoire de traiter avec la commune sous réserve de respecter : <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Un plafond annuel de 16 000 € pour les prestations de services</li> <li>2. La procédure de désignation d'un autre représentant de la commune prévue à l'article L. 2122-16 CGCT</li> <li>3. L'abstention du maire ou adjoint lors de l'approbation du contrat par délibération</li> <li>4. L'interdiction de délibérer à huis clos</li> </ol>

Source : CRC

Il est recommandé à la commune de mieux anticiper les conflits d'intérêts, notamment du maire, en mentionnant dans un arrêté de déport l'ensemble des situations porteuses de conflits d'intérêts, devant conduire le maire ou l'un de ses adjoints à s'abstenir de toute intervention dans le processus décisionnel et à se faire suppléer, et désignant un suppléant. Dans les cas prévus à l'article L. 2122-26 CGCT, la procédure implique la désignation d'un suppléant par le conseil municipal. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que le dispositif de déport « était probablement trop méconnu et si des précautions ont été prises dans certains dossiers celles-ci devront être renforcées notamment pour tenir compte de l'entourage des personnes concernées. [...] La formation permettra d'établir un calendrier pour le plan d'actions, intégrant différentes étapes : révision du règlement intérieur, organisation de la suppléance de l'exécutif et des déports ou encore écriture d'une charte à destination des agents les plus exposés. » La chambre note toutefois que le plan de formation communiqué ne met pas en exergue cet enjeu, qui occupe une place très limitée dans l'ensemble des formations. La chambre regrette l'absence de formalisation du plan d'action évoqué, qui ne doit pas concerner que les agents mais aussi les élus.

**Recommandation n° 3.** : Organiser la suppléance de l'exécutif local pour l'ensemble des dossiers susceptibles d'occasionner des conflits d'intérêts, dès le premier semestre 2024 par arrêté de déport (article 2 de la loi du 11 octobre 2013) et, dans les cas prévus à l'article L. 2122-26 du CGCT, par désignation d'un autre de ses membres par le conseil municipal.

### 1.3.2 Le déport des conseillers intéressés

Un mécanisme similaire à celui applicable au maire existe pour les adjoints titulaires de délégations. Ces derniers doivent informer le maire par écrit des questions pour lesquelles ils estiment ne pas devoir exercer leurs compétences en raison d'un conflit d'intérêts. Le maire doit alors prendre un arrêté déterminant les questions sur lesquelles la personne intéressée doit s'abstenir de toute interférence. Aucun arrêté de ce type n'a été pris par le maire sur la période examinée. Les conseillers municipaux sans délégation peuvent aussi se trouver en situation de conflit d'intérêts notamment lorsqu'ils prennent part à une délibération qui les concerne directement ou leur entourage. Ils doivent s'abstenir de participer non seulement au vote, mais également aux débats, y compris au sein des commissions municipales, ainsi qu'à l'instruction du dossier. La bonne application des règles en matière de déport des conseillers municipaux a été vérifiée s'agissant du vote des subventions à l'EHPAD, auquel les deux élus membres du conseil d'administration de l'EHPAD s'abstiennent systématiquement de prendre part.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La période récente a été marquée par plusieurs remaniements des adjoints au maire en charge de compétences à enjeux (aménagement, urbanisme et finances) ainsi que par une forte rotation des cadres de direction de la commune. Ces évolutions ont encore renforcé l'ampleur des délégations dont dispose en propre le maire, qui devraient être reconsidérées, notamment pour les marchés publics, en cohérence avec le budget de la commune et la nécessité d'une meilleure maîtrise des risques.*

*Dans le cadre de sa gouvernance, la commune n'a pas mis en œuvre de démarche globale et d'outils de prévention et de détection des conflits d'intérêts, à l'exception des mesures obligatoires que sont la désignation d'un référent déontologue et la présentation aux conseillers municipaux de la charte de l'élu, et à l'exception de l'introduction d'un article relatif aux conflits d'intérêts au sein du règlement intérieur du conseil municipal. Elle apparaît pourtant relativement exposée au risque de conflits d'intérêts à travers la personne du maire, qui bénéficie en outre de délégations de pouvoirs initiales très larges de la part du conseil municipal, notamment en matière de marchés publics. Ces délégations du maire en propre ont encore été renforcées à l'occasion du départ de l'adjoint aux finances.*

---

## **2 UNE GESTION DE LA COMMANDE PUBLIQUE À RÉFORMER POUR ÉVITER LES CONFLITS D'INTÉRÊTS**

### **2.1 Un processus de la commande publique à formaliser davantage, compte tenu des risques**

#### **2.1.1 Des procédures à formaliser davantage du fait de la concentration des risques au niveau du maire**

La fonction de référent marchés publics a subi une rotation importante de personnel depuis 2020. Le poste est même resté vacant pendant plus de 18 mois (de mai 2021 à janvier 2023). Dans le cadre d'une réorganisation décidée en juillet 2023, ce poste est désormais rattaché à la direction des finances et de la commande publique, dont le responsable était en cours de recrutement au moment du contrôle. La documentation des procédures est très succincte, et repose uniquement sur un guide interne peu concret, qui se borne à rappeler la réglementation générale applicable aux marchés publics. Celui-ci n'est d'ailleurs pas à jour de la dernière modification des seuils européens de procédure formalisée. Il n'existe pas de nomenclature d'achats permettant d'effectuer des regroupements de besoins homogènes en matière de fournitures et de services et de vérifier l'application des règles de computation et le respect des procédures qui en découlent. La liste des marchés passés sur la période 2018-2022, produite par la commune pour les besoins du contrôle, apparaît peu fiable. D'une part, celle-ci ne prend en compte que les montants initiaux des marchés, à l'exclusion des avenants, et comporte des erreurs. Le croisement avec le fichier des titres et des mandats fait apparaître également des incohérences dans la numérotation des marchés. La commune a fait l'acquisition d'un logiciel de gestion des marchés en 2023. Toutefois, il n'existe pas de lien entre ce logiciel et le logiciel financier dans lequel est opérée la gestion financière des marchés, ce qui implique une saisie et un rattachement manuels des engagements et des mandats aux marchés, et peut expliquer les erreurs et incohérences observées.

Les marchés sont systématiquement signés par le maire, sur le fondement de la délégation du conseil municipal, qui, compte tenu des plafonds très élevés de la délégation, s'est en pratique totalement dessaisi de cette compétence stratégique et sensible. Les risques liés aux marchés se trouvent donc concentrés sur la personne du maire, dont le statut de chef d'une entreprise opérant dans la commune, aurait dû au contraire conduire à une plus grande prudence. Compte tenu de ce risque objectif, l'organisation de la commande publique devrait être bien davantage formalisée. La chambre recommande à la commune de fiabiliser et sécuriser ses processus d'achats en travaillant à leur formalisation, notamment à travers l'élaboration d'une nomenclature d'achats. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique qu'il partage ces constats et va engager une démarche de formalisation des process et travailler sur une nomenclature d'achats en 2024. La chambre rappelle l'importance de la sécurisation des processus d'achats et son caractère prioritaire au regard des risques identifiés.

**Recommandation n° 4.** : Formaliser, dès 2024, les procédures internes en matière d'achats, notamment grâce à l'élaboration d'une nomenclature d'achats.

### **2.1.2 La composition de la commission d'appel d'offres n'était pas conforme aux dispositions du CGCT**

La délibération du 29 juin 2021 nommant les membres de la commission d'appel d'offres (CAO) vise l'article 22 du code des marchés publics abrogé depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2015-899. Les règles relatives à la désignation de la CAO sont désormais intégrées à l'article L. 1414-2 du CGCT qui renvoie aux dispositions de l'article L. 1411-5 selon lesquelles cette commission est composée à l'identique de la commission de délégation de service public, à savoir dans les communes de 3 500 habitants et plus, « *par l'autorité habilitée à signer la convention de délégation de service public ou son représentant, président, et par cinq membres de l'assemblée délibérante élus en son sein à la représentation proportionnelle au plus fort reste* » (...) *Il est procédé, selon les mêmes modalités, à l'élection de suppléants en nombre égal à celui des membres titulaires.* »

En l'espèce, la délibération du conseil municipal désigne le maire, non comme président de la CAO, mais comme membre suppléant en sus de quatre autres membres suppléants, ce qui n'est pas conforme aux dispositions du CGCT. Par ailleurs, la chambre observe que la désignation de la CAO n'a pas donné lieu à un scrutin tel que prévu par le CGCT, le conseil municipal s'étant uniquement prononcé sur l'approbation d'une liste constituée en amont du vote. Il est rappelé que dans la mesure où les décisions de la CAO sont susceptibles de faire grief à des tiers, toute irrégularité dans sa composition est susceptible de vicier ses décisions au point d'entraîner la nullité des procédures d'attribution reposant sur son intervention. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique qu'une nouvelle délibération a été adoptée au conseil municipal du 12 décembre 2023. La chambre prend acte de cette régularisation.

## **2.2 La publicité des informations relatives aux marchés conclus est insuffisante**

L'obligation de publication des données essentielles des marchés<sup>27</sup> conclus concerne tous les marchés publics (marchés et accords-cadres) répondant à un besoin d'une valeur supérieure ou égale à 40 000 € HT<sup>28</sup>, toutes tranches comprises, toutes reconductions comprises et sur toute la durée possible. La commune ne respecte pas cette obligation puisqu'aucune donnée relative aux marchés conclus n'est publiée sur son profil acheteur (sur le site [centraledesmarchés.com](http://centraledesmarchés.com)) auquel renvoie son site internet. Cette obligation s'applique également aux marchés d'une valeur égale ou supérieure à 25 000 € HT conclus sans publicité ni mise en concurrence, toutefois pour ces derniers l'acheteur peut satisfaire à son obligation d'information en publiant, au cours du premier trimestre de chaque année, sur le support de son choix, la liste des marchés conclus l'année précédente. La chambre relève que la liste des marchés publiée par la commune sur son site internet pour les années 2020 à 2022 ne comporte que des marchés d'un montant supérieur à 40 000 € HT. En 2021, seuls deux marchés sont recensés, sur 14 marchés soumis à l'obligation de publicité. En 2022, la liste mentionne seulement trois marchés sur neuf. Contrairement à ce qui est indiqué dans la réponse du maire en février 2024, la chambre n'a pas constaté, début avril 2024, d'évolution de la pratique communale concernant la publication incomplète des données des marchés publics.

**Recommandation n° 5.** : Dès 2024, publier sur le profil d'acheteur de la commune les données essentielles des marchés publics d'une valeur supérieure à 40 000 € HT, ainsi que des marchés d'une valeur supérieure à 25 000 € HT, ou à défaut pour ces derniers, la liste exhaustive des marchés conclus l'année précédente (article R. 2196-1 du code de la commande publique).

## **2.3 Le respect des seuils de procédure et de la diversité des fournisseurs est globalement assez satisfaisant**

### **2.3.1 Les seuils de procédure sont respectés dans la majorité des cas**

Pour la totalité des marchés passés en procédure adaptée, le recours à cette procédure était permis par le montant des besoins estimés, y compris en compilant la valeur des différents lots dans le cas des marchés allotis. Le contrôle a relevé trois anomalies, c'est-à-dire des achats effectués sur simple devis qui auraient dû donner lieu à la conclusion d'un marché :

---

<sup>27</sup> Article R. 2196-1 du code de la commande publique.

<sup>28</sup> Ce seuil était de 25 000 € HT jusqu'au 31 décembre 2019.

- des travaux sur la piste d'athlétisme en 2018 pour un total de 31 128 € HT, ainsi que des travaux de réfection des terrains de football confiés à cette même entreprise en 2023 pour un total de 62 114 € HT ;
- un achat auprès pour 53 910 € en 2022 ;
- un autre auprès pour 43 200 € en 2022.

### **2.3.2 La commune diversifie ses fournisseurs**

L'analyse du ratio de volume d'achats auprès de chaque fournisseur par rapport au volume global d'achats par nature d'achat (compte d'imputation) permet d'observer que la commune veille à diversifier ses fournisseurs et respecte l'interdiction de contracter systématiquement avec un même prestataire<sup>29</sup>, applicable également aux achats dont le faible montant permet de contracter sans publicité ni mise en concurrence, et qui découle de l'application des principes généraux de la commande publique (liberté d'accès et égalité de traitement des candidats).

### **2.3.3 Un formalisme homogène mis en œuvre dans la passation des marchés**

Globalement, la commune suit des procédures homogènes pour l'organisation des consultations et la passation des marchés à procédure adaptée (MAPA). Pour la satisfaction de besoins d'un montant estimé inférieur à 40 000 € HT, le guide interne de la commune préconise les achats sur devis sans formalisme particulier. Néanmoins, sur l'échantillon contrôlé, la totalité des marchés avaient fait l'objet du formalisme précité quel que soit leur montant.

Sur l'échantillon contrôlé, la commune a reçu un peu plus de deux offres en moyenne par consultation. Pour certains marchés, le peu de candidatures reçues laisse à penser que le délai fixé par la commune pour la remise des offres est trop court<sup>30</sup>. Ce délai est fixé de façon variable, sans règle apparente, entre 14 et 60 jours, avec une moyenne de 26 jours (à titre indicatif, le [guide de l'association des acheteurs publics](#) recommande un délai minimum de 20 à 22 jours).

La chambre relève que sur 22 dossiers de marchés examinés, six étaient incomplets. Pour rappel, les acheteurs publics sont tenus de conserver les pièces constitutives des marchés de fournitures ou de services pendant une durée minimale de cinq ans, et de dix ans pour les marchés de travaux, de maîtrise d'œuvre ou de contrôle technique, à compter de la fin de l'exécution du marché<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Article R. 2122-8 du code de la commande publique.

<sup>30</sup> Exemple : marché n°2020-026 (1 seule candidature à l'issue du délai de remise des offres de 17 jours), marché n° 2020-023 (1 seule candidature à la 2<sup>ème</sup> consultation, la 1<sup>ère</sup> consultation ayant été infructueuse, avec un délai de remise des offres de 15 jours) ou accord-cadre n° 2019-013 (1 seule candidature dans le délai imparti de 23 jours).

<sup>31</sup> Article R. 2184-13 du code de la commande publique.

## 2.4 Des conflits d'intérêts ont entaché l'attribution de certains marchés

La chambre a examiné un échantillon de 22 marchés publics passés entre 2018 et 2022<sup>32</sup>. Une attention particulière a été apportée au contrôle du principe d'impartialité, principe général du droit<sup>33</sup>.

### 2.4.1 Le manquement d'un agent à la probité a occasionné un contentieux pour la commune

Le marché n° 2019-029 a fait l'objet d'un recours en annulation par une entreprise concurrente dont la candidature n'a pas été retenue par la commune. Le tribunal administratif a confirmé la régularité de la procédure d'attribution du marché et débouté le requérant. Toutefois, l'examen de l'affaire par le tribunal a révélé que la société avait bénéficié d'informations confidentielles dans le cadre de la procédure d'appel d'offres, communiquées par le directeur des finances de la commune, chargé du suivi des marchés. Le maire de la commune a indiqué à la chambre qu'il a, conformément à l'article 40 du code de procédure pénale, informé le Procureur de la République des faits. Cette affaire illustre les risques de favoritisme inhérents au processus de commande publique, sans que la commune n'en ait tiré d'enseignements généraux permettant de prévenir la réitération de contentieux, notamment du fait de conflits d'intérêts des élus.

### 2.4.2 Des conflits d'intérêts marqués dans le cadre de marchés publics de la commune attribués par le maire à des entreprises avec lesquelles il a des liens d'intérêt

#### 2.4.2.1 Une sous-traitance de marché à l'entreprise du maire

La commune a passé un marché de travaux<sup>34</sup> portant sur la réalisation d'une extension et la fermeture d'une cour intérieure d'un local, conclu avec une entreprise<sup>35</sup> le 21 décembre 2020, sous forme de marché à procédure adaptée (MAPA) d'une valeur totale de 87 706 € HT. Après examen des deux offres reçues, l'offre concurrente a été déclarée non conforme par la commune car elle ne répondait qu'à la partie gros œuvre du marché alors que le règlement de consultation prévoyait le « *recours à un marché unique en raison de la nécessité de l'intervention d'un seul prestataire dans le cadre d'un marché à commande pour une prestation générale* ». Le marché comporte des travaux de maçonnerie et gros œuvre, de charpente et couverture, de menuiseries extérieures, de doublage, de carrelage, de plomberie et ventilation, d'électricité et de peinture, sans être alloti, en dérogation à la règle générale d'allotissement des marchés. La chambre observe ainsi, tout d'abord, que la commune a fait le choix de ne pas allotir le marché alors que son objet permettait l'identification de prestations distinctes<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> Liste des marchés contrôlés et détail des observations en annexe du présent rapport.

<sup>33</sup> [CE 14 octobre 2015, req. n° 390968](#)

<sup>34</sup> Marché n° 2020-026 relatif à l'extension d'un local au 38 place de l'Europe.

<sup>35</sup> Entreprise bénéficiant d'importantes commandes de la commune : 1 197 230€ HT entre 2018 et 2021.

<sup>36</sup> Cf. CAA Marseille, 16 juillet 2018, Préfet du Var c/ office public de l'habitat Terres du sud Habitat, n° 18MA02245.

Il est rappelé qu'à moins que leur objet ne permette pas d'identifier des prestations distinctes, les marchés doivent être passés en lots séparés<sup>37</sup>. Le recours à un marché unique est possible par exception mais doit être motivé par des raisons objectives dans les documents de la consultation. Les acheteurs peuvent décider de ne pas allouer un marché public dans trois situations<sup>38</sup>, qui font l'objet d'une appréciation très stricte par la jurisprudence<sup>39</sup> : s'ils ne sont pas en mesure d'assurer par eux-mêmes les missions d'organisation, de pilotage et de coordination ; si la dévolution en lots séparés est de nature à restreindre la concurrence ; ou si l'allotissement risque de rendre techniquement difficile ou financièrement plus coûteuse l'exécution des prestations. Au cas d'espèce, la justification du non allotissement invoquée par la commune dans le règlement de consultation est sommaire et ne se réfère à aucun des cas prévus par la loi. En aboutissant à éliminer l'une des deux seules offres présentées, il apparaît ainsi que l'absence d'allotissement a eu pour effet de fausser la concurrence lors de l'attribution de ce marché global, d'autant que l'entreprise choisie a ensuite sous-traité une grande partie des prestations (au total pour 45 % du montant du marché).

Le 7 avril 2021, soit après le démarrage des travaux (le premier ordre de service a été adressé à l'entreprise le 1<sup>er</sup> avril 2021), ce marché a donné lieu à la signature par le maire d'un agrément de sa propre entreprise en tant que sous-traitant, pour des travaux d'un montant de 24 195 € HT. La procédure d'agrément de sous-traitant, moins exigeante que l'attribution d'un lot au sein du même marché, a conduit le maire à attribuer des travaux à sa propre entreprise sans mise en concurrence ni analyse de l'offre.

À la suite de la détection de cette irrégularité par le comptable public de la commune, postérieurement à la réalisation des travaux par l'entreprise, une deuxième version de l'agrément de ce sous-traitant a été signée, sur demande du maire, par l'adjoint à l'urbanisme le 2 septembre 2021. La situation de conflit d'intérêts n'est toutefois pas réglée par la signature de cet adjoint dans le cadre de sa délégation, puisqu'il tient celle-ci du maire<sup>40</sup>, et qu'elle est postérieure à l'engagement des travaux, ne permettant pas une instruction impartiale du dossier. Le temps d'instruction par l'adjoint paraît minimal puisque sa signature de l'agrément est datée du 2 septembre 2021 alors que le courriel du maire lui demandant d'examiner le dossier est daté du 7 septembre 2021. Le maire a conservé la surveillance de l'opération, malgré la signature de son adjoint sur la deuxième version de l'agrément du sous-traitant. C'est en effet le maire qui signe la réception des travaux en novembre 2021.

En vertu des devoirs de probité des élus locaux énoncés dans la charte de l'élu local (art. L. 1111-1-1 du CGCT), il existe une impérieuse nécessité pour le maire de se déporter de toute procédure de marché pour laquelle des éléments personnels sont susceptibles de jeter un doute sur son impartialité et son objectivité (*cf.* première partie du présent rapport). Au cas présent, le maire aurait donc dû au minimum prendre un arrêté de déport, transmis au contrôle de légalité<sup>41</sup>, désignant la personne habilitée à le suppléer, à laquelle il s'abstient d'adresser toute instruction. À défaut, c'est le mécanisme de suppléance prévu en cas d'empêchement du maire qui aurait pu s'appliquer, considérant qu'une situation avérée de conflit d'intérêts est

<sup>37</sup> art. L. 2113-10 du code de la commande publique.

<sup>38</sup> Article L. 2113-11 du code de la commande publique.

<sup>39</sup> Cf. CAA Bordeaux 1<sup>er</sup> octobre 2013, req. n° 12BX00319, CAA Lyon 6 octobre 2011, req. n° 10LY01121, CAA de Marseille, 19 décembre 2011, n° 09MA03774.

<sup>40</sup> Cf. [Cass. Crim. 9 février 2005, n° 03-85.697](#) : une simple délégation de signature ne suffit pas à considérer que le déléguant n'exerce pas l'administration ou la surveillance de l'affaire.

<sup>41</sup> Article 5 du décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014.

assimilable à un cas d'empêchement. Dans cette situation, les décisions dans les matières déléguées au maire par le conseil municipal sont en principe prises par le conseil municipal, sauf à ce qu'une disposition contraire dans la délibération portant délégation permette une prise de décision par l' élu subdélégué<sup>42</sup>. En l' occurrence, la délibération d' attributions du conseil municipal au maire prévoit expressément la possibilité de subdéléguer au premier adjoint la signature de l' ensemble des décisions en cas d' empêchement du maire<sup>43</sup>. Cette procédure générale de déport aurait constitué un minimum mais ne peut toutefois prémunir absolument la commune de tout risque contentieux en matière de marchés publics, compte tenu de l' existence de dispositions légales spécifiques.

Ainsi, dans un souci de sécurité juridique et de parfaite impartialité, l' agrément de l' entreprise du maire n' aurait pas dû être signé, même avec un déport. Celui qui a été réalisé tardivement s' est d' ailleurs révélé très formel et contraint, sans incidence sur l' irrégularité initiale. L' article 432-12 du code pénal réserve aux maires de communes de moins de 3 500 habitants la possibilité, dérogatoire, de traiter pour le compte de leur entreprise avec leur commune pour la fourniture de services dans la stricte limite d' un plafond annuel de 16 000 €<sup>44</sup>, sous réserve de déport décidé en conseil municipal. L' article 432-12 du code pénal n' autorise donc pas un maire d' une commune de plus de 3 500 habitants (Saint-Julien-de-Concelles en compte 7 505), à faire réaliser par son entreprise des travaux à hauteur de 25 195 € HT pour la commune, même avec un déport. Le code de la commande publique prévoit d' ailleurs qu' une personne dont la candidature crée une situation de conflit d' intérêts peut être exclue de la procédure<sup>45</sup>. Cela concerne « *toute situation dans laquelle une personne qui participe au déroulement de la procédure de passation du marché ou est susceptible d' en influencer l' issue a, directement ou indirectement, un intérêt financier, économique ou tout autre intérêt personnel qui pourrait compromettre son impartialité ou son indépendance dans le cadre de la procédure de passation du marché.* » Il en va de même pour des travaux confiés par la commune à une société sous-traitant en partie à une autre entreprise dont le maire est le gérant, dès lors que le maire a pris une part active dans la décision d' attribution<sup>46</sup>.

Le 15 novembre 2021, le maire a signé lui-même le procès-verbal de réception, sans réserve, des travaux, valant acceptation par la commune de l' ouvrage réalisé en partie par son entreprise. Or, l' incapacité du maire à représenter le pouvoir adjudicateur dans le cadre de ce marché dont une partie des travaux est confiée par le titulaire à son entreprise en tant que sous-traitant aurait dû conduire à l' écarter également de la signature de tous les actes d' exécution de ce marché.

---

<sup>42</sup> Article L. 2122-23 du CGCT.

<sup>43</sup> Délibération DM-2020-033.

<sup>44</sup> Tribunal correctionnel des Sables-d' Olonne, 18 octobre 2012, n° 935 : condamnation pour dépassement du plafond.

<sup>45</sup> [Article L. 2141-10](#)

<sup>46</sup> Cf. [Crim. 4 juin 1996, n° 94-84.405, Gartiser](#)

**Tableau n° 2 : Comparaison entre les limites de l'article L. 432-12 du code pénal pour qu'une commune puisse traiter avec l'entreprise de son maire et le marché avec l'entreprise du maire**

	taille de commune	type de marché	limite de montant annuel	condition
<i>Limites posées par l'article L. 432-12 du code pénal pour qu'une commune puisse traiter avec l'entreprise de son maire</i>	3 500 au plus	prestation de services	16 000 €	déport préalable par décision du conseil municipal
<i>Cas du marché attribué par le maire de Saint-Julien-de-Concelles lui-même à sa propre entreprise</i>	7 505	travaux	25 195 € HT	pas de déport préalable aux travaux et réception des travaux par le maire
<b><i>Respect des conditions de l'article L. 432-12 du code pénal dans le cas du marché avec la société du maire</i></b>	<b>non</b>	<b>non</b>	<b>non</b>	<b>non</b>

Source : CRC d'après code pénal et données des marchés de la commune

#### 2.4.2.2 Des marchés attribués par le maire à une société malgré ses liens d'intérêts

Entre 2018 et novembre 2023, le maire a signé l'attribution de marchés<sup>47</sup> à une société, qui a bénéficié de commandes de la commune pour un total de 162 541 € HT, alors même que ses liens familiaux avec le dirigeant de cette entreprise et ses liens d'affaires passés (cogérance) auraient justifié qu'il se déporte du processus de prise de décision relatif à leur attribution. L'intérêt au sens de l'article 432-12 du code pénal peut en effet être pris « *directement ou indirectement* » et élargi ainsi au cercle familial.

En outre, ces marchés se caractérisent par une absence de concurrence effective. Par exemple, au sein de l'échantillon contrôlé, le marché attribué le 12 décembre 2019 à la société (17 500 € HT après avenant) n'a fait l'objet d'aucune offre concurrente. Le marché attribué le 6 août 2020 à la société (30 251 € HT) n'a fait l'objet que d'une seule offre concurrente. Pour le troisième marché attribué le 7 novembre 2019 à la société (45 400 € HT), le rapport d'analyse des offres, l'ordre de service et l'avenant sont absents du dossier. L'intérêt de la commande publique pour l'entreprise ne peut être qualifié de négligeable, son chiffre d'affaire ayant été divisé par deux entre 2018 et 2022. L'ensemble des questions que peuvent soulever les marchés passés par la commune avec la société sont susceptibles de faire naître un doute sur l'impartialité du maire lors de l'attribution des marchés à cette société. Le déport du maire apparaît donc indispensable dans ce type de situation.

<sup>47</sup> Marchés n° 2019-037, 2019-050 et 2020-02.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que « la Ville s'engage à mettre en place les recommandations et à accorder une plus grande vigilance lors de la passation de marchés qui pourraient emporter un risque de conflit d'intérêts. Comme exposé précédemment, une mesure a déjà, par ailleurs, été prise en ce sens avec un arrêté de déport au profit de la première adjointe. » La chambre prend acte de ces engagements mais regrette que l'arrêté de déport évoqué ne lui ait pas été communiqué, ni publié sur le site internet de la commune.

### **2.4.3 Le marché pour lequel le comptable a été réquisitionné comporte des irrégularités en exécution**

L'ordre de réquisition reçu par la chambre le 13 janvier 2022, porte sur le règlement du solde de l'accord-cadre n° 2018-044, pour un montant de 566 975,22 € HT. Le dossier ne précise pas les motifs du rejet par le comptable ayant conduit à la réquisition. À la lecture de l'ordre de réquisition, il semble que le montant prévu à l'acte d'engagement ait été dépassé. Le maire invoque en effet une erreur matérielle dans la rédaction de l'acte d'engagement de l'accord-cadre, qui n'a pas repris le montant maximum annuel prévu dans le règlement de la consultation. Le comptable a indiqué que son rejet était motivé par l'incapacité de la commune à lui transmettre les avis de situation détaillés année par année lui permettant de contrôler le respect du montant maximum annuel.

Le règlement de la consultation et le CCAP relatifs à l'accord-cadre prévoient un montant maximum de 1 M€ par an sur une durée maximale de deux ans. L'acte d'engagement mentionne cependant un prix ferme de 550 602,50 € HT, conforme au bordereau de prix unitaires (BPU). L'ordre de réquisition du maire justifie du dépassement de ce montant en indiquant que l'acte d'engagement a été rédigé de façon erronée en reprenant le total fictif issu du BPU, alors qu'il aurait dû reprendre le montant maximum prévu par le règlement de consultation. Or, conformément à l'article 4.1. du CCAG Travaux, en cas de contradiction entre les stipulations des pièces contractuelles du marché, ce sont celles prévues dans l'acte d'engagement qui prévalent sur toutes les autres, notamment celles du BPU, du détail estimatif et des décompositions de prix forfaitaires. En cas d'erreur constatée sur le montant de l'acte d'engagement, il aurait fallu établir un avenant pour le règlement à l'entreprise des travaux excédant ce montant.

Un accord-cadre s'exécute par la conclusion de marchés subséquents lorsqu'il ne fixe pas toutes les stipulations contractuelles<sup>48</sup> et par émission de bons de commande dans les conditions des lorsqu'il fixe toutes ces stipulations contractuelles (objet et prix des prestations à exécuter)<sup>49</sup>. Les deux modalités peuvent être combinées au sein d'un même accord-cadre à condition que les prestations relevant de ces deux modalités respectives soient bien identifiées<sup>50</sup>. Dans le premier cas, les marchés subséquents précisent les caractéristiques et les modalités d'exécution des prestations demandées qui n'ont pas été fixées dans l'accord-cadre. Ils peuvent eux-mêmes prendre la forme d'un accord-cadre exécuté au moyen de bons de commande<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> articles R. 2162-7 à R. 2162-12 du code de la commande publique

<sup>49</sup> articles R. 2162-13 et R. 2162-14 du code de la commande publique

<sup>50</sup> Cf. [fiche technique DAJ sur les accords-cadres](#)

<sup>51</sup> Article R. 2162-8 du code de la commande publique.

Au cas d'espèce, le règlement de la consultation prévoit que l'accord-cadre « aboutira à attribuer des marchés subséquents conformément aux dispositions incluses dans l'acte d'engagement et le CCAP » et que les prestataires seront consultés à chaque survenance d'un besoin entrant dans le champ de l'accord-cadre. *A contrario*, le CCAP stipule que « cet accord-cadre fixe les conditions d'exécution des prestations. Il est exécuté au fur et à mesure de l'émission de bons de commande émis par le pouvoir adjudicateur. » Il y a donc une contradiction entre les pièces particulières du marché sur les modalités d'exécution de l'accord-cadre (par conclusion de marchés subséquents ou par émission de bons de commande), qui n'est pas tranchée par l'acte d'engagement.

Cette imprécision explique qu'en exécution, les travaux objet de cet accord-cadre ont donné lieu à la fois à trois marchés subséquents et à vingt-huit bons de commande. Au total, le montant des engagements en application de cet accord-cadre s'élève à 1,97 M€. Par ailleurs, le dossier ne comporte aucune trace de consultations ultérieures des deux entreprises attributaires de l'accord-cadre, auxquelles aurait dû procéder la commune dans le cas d'un accord-cadre à marchés subséquents, conformément à l'article R. 2162-10 du code de la commande publique.

L'examen des ordres de services et bons de commande successifs révèle que la durée de validité de l'accord-cadre (deux ans) a été dépassée<sup>52</sup>. Outre cette irrégularité, il ressort que le suivi de l'exécution de cet accord-cadre est rendu très difficile par l'absence d'états récapitulatifs (situations annuelles ou certificats de paiement par exemple) totalisant le montant des paiements cumulés et le solde disponible sur l'accord-cadre.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La commande publique est particulièrement exposée aux risques en matière de régularité et de conflits d'intérêts. Les procédures internes pourraient être mieux documentées et le suivi de l'exécution des marchés amélioré. De plus, la chambre invite la commune à respecter ses obligations en matière de publication des informations relatives aux marchés conclus, prévues par l'article R. 2196-1 du code de la commande publique.*

*Le contrôle relève par ailleurs l'existence de conflits d'intérêts caractérisés du maire, qui est intervenu en tant que signataire de l'ensemble des actes d'attribution et d'exécution des marchés, même quand sa société ou une société avec laquelle il a des liens était en cause. Aucune mesure pour les marchés de la période contrôlée permettant d'écarter un risque de mise en cause du maire et de contentieux pour la commune n'avait été mise en œuvre, ni déport ni la procédure d'empêchement du maire, voire l'abstention de contracter lorsque l'entreprise est celle du maire.*

---

<sup>52</sup> Cf. article R. 2162-5 du code de la commande publique.

### 3 LES PROCÉDURES D'URBANISME DOIVENT ÉVOLUER POUR ÉVITER LES CONFLITS D'INTÉRÊT

#### 3.1 Un contrôle interne des procédures d'urbanisme défaillant

##### 3.1.1 Certaines décisions d'urbanisme sont entachées d'irrégularités

###### 3.1.1.1 Des conflits d'intérêts dans l'examen des dossiers d'urbanismes de proches du maire

La chambre a examiné un échantillon de 35 dossiers de demandes d'autorisations d'urbanisme traités sur la période 2018-2023 dans le logiciel Cart@ds. Dans la quasi-totalité des dossiers, la proposition du service instructeur a été suivie par la commune. La chambre a relevé une seule demande de permis de construire sur laquelle la proposition de refus n'a pas été suivie par la commune : il s'agit d'une demande déposée par un proche du maire pour la construction d'une maison individuelle au sein de la ZAC multi-sites, dont les caractéristiques du projet ont reçu un avis défavorable de l'aménageur de la zone. Après un avis favorable signé par le maire de la commune, c'est une décision favorable qui a été signée par l'adjoint à l'urbanisme<sup>53</sup>, assortie de plusieurs prescriptions tenant compte des observations de l'aménageur. Après un nouvel avis favorable signé par le maire sur le permis modificatif<sup>54</sup>, malgré le nouvel avis défavorable de l'aménageur, le maire signe l'arrêté accordant le permis à un proche<sup>55</sup>. La chambre rappelle que, comme en matière de commande publique, le maire doit s'abstenir d'intervenir dans l'instruction des demandes déposées par ses proches, y compris s'agissant de la signature des « avis du maire »<sup>56</sup> et à plus forte raison en cas d'avis défavorable de l'aménageur. Le maire ne s'est pas non plus déporté des dossiers de déclarations préalables déposées par ses fils. L'intervention du maire par le moyen d'un avis, même s'il ne signe pas la décision finale, peut constituer une situation de conflit d'intérêts<sup>57</sup>, s'il a un lien d'intérêt avec le demandeur, ce qui a été le cas dans au moins trois dossiers entre 2018 et 2023, au sein de 35 dossiers de l'échantillon. Dans les cas où les demandeurs sont des proches du maire, la communauté de commune devrait écarter les avis du maire et demander à la commune de formaliser un nouvel avis signé par un autre représentant de la commune. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique qu'il va proposer, avant la fin du premier semestre 2024, une révision de la convention avec la communauté de communes sur la question des déports, ce qui rejoint l'intention de l'EPCI mentionnée dans sa réponse à la chambre. La chambre estime que l'arrêté de déport du maire de Saint-Julien-de-Concelles doit être pris rapidement, sans attendre la modification de la convention avec la communauté de communes.

<sup>53</sup> Permis autorisé le 23 novembre 2022.

<sup>54</sup> Lettre de Loire Océan Développement du 28 mars 2023.

<sup>55</sup> Arrêté du 5 avril 2023, qui ne vise pas les avis défavorables de l'aménageur.

<sup>56</sup> Prévus par l'art L. 422-3 du code de l'urbanisme et par la convention entre la CCSL et la commune au sujet du service urbanisme (juillet 2020).

<sup>57</sup> Cour de cassation, chambre criminelle, 9 mars 2005, n° 04-83615 : formulation d'un avis favorable, à l'issue d'un dossier d'instruction préparé par un tiers, Cour de cassation, criminelle, Chambre criminelle, 23 février 2011 : participation du maire aux actes préparatoires au PLU sans participation à la délibération.

**Recommandation n° 6.** : Présenter une délibération au conseil municipal dès 2024 et engager la modification de la convention avec la communauté de communes pour organiser une procédure de départ du maire, et de toute personne intéressée, des décisions et avis sur les demandes d'urbanisme lorsqu'il y a conflit d'intérêt (article L. 422-7 du code de l'urbanisme).

### 3.1.1.2 Un permis de zone commerciale retiré en 2022, pour un projet redéposé en 2023 mais peu cohérent avec l'objectif de « zéro artificialisation nette »

Les autorisations d'urbanisme délivrées par la commune ont fait l'objet d'observations du contrôle de légalité à deux reprises en 2022<sup>58</sup>, notamment à l'occasion de la délivrance d'un permis de construire pour la réalisation d'un ensemble commercial au sein de la zone commerciale de l'Aulnaie, dont l'extension a été autorisée en 2018 par la dernière révision du PLU communal. Le projet présenté par cette société, portant au départ sur une surface totale de plancher de 3 142 m<sup>2</sup> de commerces et services et 774 m<sup>2</sup> de bureaux (assortie d'un parking et d'une aire de lavage automobile) et soumis à autorisation d'exploitation commerciale, a fait l'objet de trois refus successifs de la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC)<sup>59</sup> et d'un recours institué devant la commission nationale d'aménagement commercial, à son tour rejeté, malgré une légère réduction des surfaces envisagées et le retrait de certains commerces. La commission a motivé son refus, entre autres raisons (notamment une consommation d'espace excessive), par le fait que ce projet fragiliserait le dynamisme commercial du centre-bourg de la commune. Le SCOT du Pays du Vignoble nantais, dont l'avis avait été sollicité, avait également estimé que le projet était incompatible avec l'objectif de préservation de la vitalité commerciale du bourg.

Par conséquent, les demandes successives de permis de construire déposées pour ce projet, ont donc été rejetées par la commune<sup>60</sup>, à l'exception de la demande acceptée le 16 mars 2022, portant sur la construction d'un « *bâtiment comportant des cellules dites « coques vides »* ». La préfecture a observé que ce permis mentionnait uniquement une destination à usage de bureaux des surfaces construites, alors que l'autorisation de travaux afférentes, relative à la création d'un établissement recevant du public, portait sur des « *cellules commerciales et activités de services* ». En outre, en l'absence de transmission de l'étude d'impact à la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe), celle-ci n'avait pu se prononcer sur le projet (conformément à l'article R. 423-55 du code de l'urbanisme), ce qui a motivé le retrait du permis accordé le 18 mai 2022, à la demande de la préfecture.

<sup>58</sup> Cf. courrier d'observation de la préfecture de Loire-Atlantique du 28 mars 2022 au titre du contrôle de légalité du PC 44 169 21 A1108 et courrier daté du 3 mai 2022 de demande de retrait du PC 044 169 21 A1103.

<sup>59</sup> Sont obligatoirement soumis à l'examen de la CDAC les projets de création de commerces de détail ou d'ensemble commerciaux d'une surface de vente supérieure à 1000 m<sup>2</sup>.

<sup>60</sup> PC 044 169 19 A1016, PC 044 169 19 A1072, PC 044 169 21 A1005 et PC 044 169 22 A0034.

Un nouveau permis de construire a été accordé par la commune le 5 juillet 2023<sup>61</sup> sur le même projet, cette fois-ci après avis de la MRAe. La demande ne mentionnant plus la destination commerciale du bâtiment mais faisant seulement référence à des « *activités de services où s'effectue l'accueil d'une clientèle* » sur l'intégralité de la surface plancher prévue (2 777 m<sup>2</sup>), ce qui lui permet de ne plus devoir passer en CDAC. Par ailleurs, ce type de projet paraît peu cohérent avec l'objectif de zéro artificialisation nette fixé par la loi climat et résilience du 22 août 2021. En effet, la consommation départementale d'équipement commercial avait pointé la « consommation d'espace excessive », notamment 17 000 m<sup>2</sup> de terres cultivées en maraîchage. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que « le titulaire a bien pris en compte les observations précédentes et n'envisage pas d'activité commerciale sur le secteur. Si tel devait néanmoins être le cas, le permis de construire pourrait être retiré sans condition de délai. » En réponse aux observations provisoires, la communauté de communes indique que « La CCSL et les communes ont déjà réalisé des choix et des priorités pour le territoire, en tenant compte des « coups partis », en arrêtant certains projets et en acceptant d'autres qui répondent aux besoins et enjeux du territoire. » La chambre en conclut qu'il reviendra au maire et à la communauté de communes de vérifier la conformité des travaux au permis délivré.

### **3.1.2 L'instruction des autorisations d'urbanisme par la communauté de communes produit un nombre élevé de décisions tacites**

Si le maire de Saint-Julien-de-Concelles demeure compétent pour la délivrance des autorisations d'urbanisme sur la commune<sup>62</sup>, un service commun a été créé en 2015 à l'échelle de la communauté de communes Sèvre et Loire, pour l'instruction de l'ensemble des demandes d'autorisations d'urbanisme<sup>63</sup> et de certificats d'urbanisme. Ce service assure également le contrôle de conformité des constructions liées aux autorisations délivrées. Les demandes d'autorisations d'urbanisme sont déposées auprès de la mairie. La convention entre la commune et la communauté de communes fixe un délai de 48 heures pour l'enregistrement et le transfert des dossiers par la mairie au service instructeur. Toutefois, l'instruction sur place a permis à la chambre de constater que, dans les faits, il peut s'écouler près d'une dizaine de jours entre le dépôt des dossiers papier en mairie et leur transmission au service instructeur, car ils ne sont enregistrés que le lundi par l'assistante administrative du pôle technique et aménagement, et acheminés par navette à la communauté de communes uniquement le mercredi. Par ailleurs, un récépissé n'est pas systématiquement délivré par la commune lors du dépôt des demandes par voie papier.

---

<sup>61</sup> PC 044 169 23 A0021

<sup>62</sup> Article L. 422-1 du code de l'urbanisme.

<sup>63</sup> Permis de construire, déclarations préalables de travaux, permis d'aménager et permis de démolir.

Le service urbanisme vérifie la complétude des dossiers et examine les demandes sur le plan technique. La convention prévoit qu'un « avis maire » est joint par la commune aux dossiers, pour permettre au service d'instruire les dossiers avec les éléments de connaissance technique transmis par la commune. Aucun délai n'est cependant fixé pour la rédaction de ces avis, qui sont fréquemment communiqués seulement à la fin de l'instruction. À l'issue de l'instruction, le service propose un projet de décision qui est soumis au maire (ou à l'adjoint délégué à l'urbanisme) pour signature.

Il est noté que près d'un tiers des demandes d'autorisation d'urbanisme ont reçu une acceptation tacite (32 %). À deux exceptions près, ces dernières ne concernent toutefois que des déclarations préalables de travaux sur des constructions existantes (des maisons individuelles dans plus de 90 % des cas), qui emportent peu d'enjeux. Le ratio élevé d'autorisations tacites sur les déclarations préalables paraît surtout s'expliquer par le délai plus court dont dispose le service instructeur pour examiner ces dossiers, lequel est en outre amputé du délai de transmission des dossiers par la commune. Pour rappel, une autorisation tacite intervient à défaut de décision rendue à l'issue d'un délai d'instruction d'un mois pour les déclarations préalables, de deux mois pour les permis de construire concernant des maisons individuelles et de trois mois pour les autres permis.

Sur la totalité des dossiers examinés, un seul a donné lieu à l'envoi d'un courrier au pétitionnaire par le service pour solliciter une visite sur place, toutefois le dossier ne comporte aucune indication sur la réalisation effective de ce contrôle, ni aucun compte rendu.

Il existe un risque de délivrance tacite d'une autorisation du droit des sols en cas de retard dans l'instruction des demandes. De même, ce silence valant acceptation expose les communes au risque qu'aucune réponse ne soit volontairement donnée sur un projet dans l'objectif de l'autoriser discrètement, sans signature de l' élu. En réponse aux observations provisoires, la communauté de communes indique que « en cas de charge de travail élevée, les communes peuvent opter pour cette possibilité de décision tacite sur proposition du service urbanisme de la CCSL qui examine les enjeux faibles ou fort du dossier. ». En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que « désormais, l'enregistrement informatique des dossiers s'opère de façon quotidienne et génère l'envoi immédiat du récépissé de dépôt. Les avis du maire sont traités en priorité, à réception + 1 jour. Le transfert des dossiers auprès de la CCSL s'effectue tous les deux jours. » La chambre prend acte de ces mesures.

### **3.1.3 Le contrôle du respect des autorisations d'urbanisme est défaillant**

Les détenteurs d'un permis de construire ou d'un permis d'aménager doivent informer la commune du commencement des travaux en adressant une déclaration d'ouverture de chantier (DOC). À l'issue des travaux, les détenteurs d'un permis de construire ou d'aménager et les titulaires d'une déclaration préalable sont tenus d'adresser une déclaration attestant de l'achèvement et de la conformité des travaux (DAACT). L'autorité administrative dispose de trois mois à compter de la réception de la DAACT pour procéder si elle le souhaite à un récolement des travaux, et contester le cas échéant leur conformité au permis ou à la déclaration<sup>64</sup>. Ce délai est porté à cinq mois dans certains cas pour lesquels un récolement est

---

<sup>64</sup> Articles L. 462-2 et R. 462-6 du code de l'urbanisme

obligatoire<sup>65</sup>. Passé ce délai, l'autorité compétente ne peut plus contester la conformité des travaux. Elle est même tenue de délivrer une attestation de conformité au bénéficiaire de l'autorisation, sur simple demande de sa part<sup>66</sup>. Cette phase implique des risques de conflits d'intérêts liés à la délivrance à tort des certificats de conformité des travaux, à l'occultation de la non-conformité de travaux et à l'absence de poursuites pour des travaux non autorisés, non dénoncés ou non verbalisés.

Le service commun d'urbanisme est chargé d'assurer le contrôle de conformité des travaux. Entre 2018 et 2023, sur les 413 permis de construire et d'aménager délivrés, 125 n'ont pas donné lieu à la transmission d'une déclaration d'ouverture de chantier (DOC), soit 30 %. Sur 1 387 autorisations délivrées au titre de permis de construire, permis d'aménager et déclarations préalables, 955 n'ont pas fait l'objet d'une DAACT, pourtant obligatoire, soit quasiment 69 %. Il ressort de l'examen d'un échantillon de dossiers d'autorisations d'urbanisme que l'absence de transmission d'une DOC ou d'une DAACT ne donne lieu à aucune relance des pétitionnaires, ni par le service urbanisme, ni par la commune. Le logiciel d'instruction et de suivi des dossiers génère pourtant des alertes lorsque ces déclarations obligatoires ne sont pas réceptionnées au bout d'un certain temps. Celui-ci permettrait probablement de dresser régulièrement la liste des dossiers en instance et d'éditer des courriers de relance des pétitionnaires. Par ailleurs, les DAACT reçues ne sont pas jointes au dossier dématérialisé dans le logiciel. Elles sont archivées par la mairie uniquement dans les dossiers papier.

Il apparaît également que, dans les faits, les contrôles de conformité des travaux ne sont plus réalisés depuis plusieurs années par le service urbanisme, faute de moyens humains suffisants, y compris sur les dossiers pour lesquels le récolement est obligatoire ou pour lesquels une attention particulière a été demandée par la commune. Suite à plusieurs départs, le service urbanisme est en effet passé de huit à cinq agents, dont deux agents assermentés, et peine à recruter. Cette défaillance du contrôle de conformité génère un risque important pour la commune, en la privant le cas échéant de la possibilité de contester des travaux non conformes. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique qu'une réflexion a été lancée avec la communauté de communes mais qu'il a pu faire dresser 24 procès-verbaux de constat d'infraction entre 2021 et 2023 ; la communauté de communes répond, elle, que « Depuis 2023, en l'absence de plusieurs instructeurs au sein du service, il a été acté la priorité sur l'instruction. Les mairies peuvent assurer cette mission de contrôle de conformité, notamment par le biais de leur police municipale ».

---

<sup>65</sup> L'article R. 462-7 du code de l'urbanisme prévoit que le récolement est obligatoire lorsque les travaux concernent un immeuble ou un site classé, des immeubles recevant du public ou des immeubles de grande hauteur, ou lorsqu'ils sont réalisés dans un secteur couvert par un plan de prévention des risques naturels (ex. : PPRI), des risques technologiques ou miniers.

<sup>66</sup> Cf. ROD CRC Nouvelle-Aquitaine, juillet 2023, Commune de Lormont.

## 3.2 Les opérations immobilières de la commune

### 3.2.1 L'exercice du droit de préemption ne respecte pas le plafond de prix délibéré par le conseil municipal

La commune a défini un périmètre de réserve foncière sur lequel elle met en œuvre le droit de préemption, et autorise l'établissement public foncier à l'exercer, sur délégation du maire, à l'occasion d'opérations de portage foncier. La convention d'action foncière signée entre la commune et l'EPF de Loire-Atlantique le 17 mars 2021 et ses avenants successifs ont organisé l'acquisition et le portage par l'EPF de terrains bâtis pour le compte de la commune, dans le cadre du programme pluriannuel d'intervention de l'EPF au titre de la redynamisation des villes et bourgs. La chambre note que les acquisitions par l'EPF des parcelles sises 15 et 19 rue du stade ont été autorisées par le conseil municipal au prix de l'estimation des domaines, à savoir respectivement 134 000 € et 225 000 €<sup>67</sup>. Or, elles ont été réalisées pour un prix de 145 000 € et 247 000 € hors frais d'acte et frais d'agence. Ce prix respecte les termes des délégations du droit de préemption urbain accordées à l'EPF par le maire<sup>68</sup>, établies sur la base des stipulations de prix mentionnées dans les déclarations d'intention d'aliéner, en revanche il excède l'autorisation accordée par le conseil municipal. Si le maire est habilité à exercer le droit de préemption urbain par délégation du conseil municipal, cette délégation prévoit qu'il exerce ce droit « *dans les conditions fixées par le conseil municipal* ». En conséquence, le maire ne peut s'affranchir du prix fixé par le conseil municipal dans ses délibérations autorisant l'acquisitions de biens par voie de préemption.

### 3.2.2 La gestion du domaine privé de la commune doit être mieux encadrée

Des parcelles de terrains agricoles appartenant à la commune sont mises à disposition, dans le cadre de COP ou de contrats de prêt à usage, le plus souvent à titre gracieux et exceptionnellement à titre onéreux. La commune transforme progressivement les COP existantes en contrats de prêt à usage régis par l'article 1875 du code civil<sup>69</sup>. La chambre observe que, s'il est tout à fait possible pour une commune de conclure un contrat de prêt à usage<sup>70</sup>, celui-ci étant essentiellement gratuit, il diffère du louage de choses<sup>71</sup>, dont la conclusion peut être déléguée par le conseil municipal au maire<sup>72</sup>. Un contrat de prêt à usage ne peut ainsi être conclu par le maire qu'après délibération du conseil municipal<sup>73</sup>. C'est donc à tort que les contrats de prêt à usage signés par le maire font référence à son habilitation par la délégation du conseil municipal du 26 mai 2020 lui donnant délégation pour la conclusion des conventions de location d'une durée inférieure à douze ans. La conclusion de ces contrats excède en effet le périmètre des attributions qui peuvent être déléguées au maire par le conseil municipal. La

<sup>67</sup> Délibérations DM-2020-082 et DM-2020-083 du 08/12/2020.

<sup>68</sup> Arrêtés AR-2020-616 du 30/11/2020 et AR-2020-633 du 11/12/2020.

<sup>69</sup> Cf. note de la mission aménagement de la commune sur le statut juridique des locations du foncier agricole.

<sup>70</sup> Cf. [réponse à la question écrite n° 01803, publiée au JO Sénat du 30/08/2018](#)

<sup>71</sup> Défini par l'article 1709 du code civil

<sup>72</sup> En application de l'article L. 2122-22 du CGCT

<sup>73</sup> Conformément à l'article L. 2241-1 du CGCT Cf. [réponse à la question écrite n° 06581 publiée au JO Sénat du 13/12/2018](#)

commune a indiqué à la chambre que les locations consenties sur les biens de son domaine privé sont gérées par le service aménagement. Il n'y a pas de critères définis pour l'attribution des baux et des conventions d'occupation précaire, notamment s'agissant des logements.

L'examen des conventions d'occupation relève qu'un logement appartenant à la commune est loué par le biais d'une convention d'occupation précaire à une conseillère municipale et à son époux, ainsi qu'un garage qui leur est mis à disposition gratuitement<sup>74</sup>. Ce logement était précédemment loué par la commune au profit des parents de la première adjointe au maire. Il aurait mieux valu que la première adjointe s'abstienne de voter la délibération d'acquisition d'un logement dont ses parents ont été les premiers locataires. Dans un souci de transparence, et conformément à l'obligation de rendre compte des décisions prises par le maire sur le fondement de la délégation du conseil municipal, la chambre estime que les conventions d'occupation précaire signées par le maire auraient dû faire l'objet d'une information du conseil municipal, à plus forte raison lorsqu'elles sont consenties à l'un de ses membres. De plus, la mise à disposition d'un garage à titre gracieux n'apparaît justifiée par aucun motif d'intérêt général, et dès lors qu'il n'est pas démontré par la commune qu'elle n'aurait pas pu louer ce bien à titre onéreux par ailleurs, celle-ci peut être assimilée à une libéralité, contraire à l'interdiction faite aux personnes publiques de consentir des libéralités à des tiers. En tout état de cause, cette mise à disposition aurait dû au minimum être soumise à l'approbation du conseil municipal. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique à propos de la recommandation de la chambre que la commune « prend note de ses obligations et mettra en œuvre cette mesure en 2024 ». Elle ajoute qu'elle a engagé un travail de définition de critères d'attribution et que « depuis ce rapport les dossiers COP et baux ont été présentés en commission Urbanisme et Bâtiments en janvier et seront évoqués lors d'un prochain conseil municipal. » La chambre prend acte de ces engagements.

**Recommandation n° 7.** : Encadrer les conditions de location des biens du domaine privé de la commune par une délibération du conseil municipal (loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013), et soumettre à son approbation la conclusion des contrats de prêt à usage de terrains (art. L. 2241-1 CGCT).

### ***CONCLUSION INTERMÉDIAIRE***

*Comme en matière de commande publique, la chambre rappelle que le maire doit s'abstenir de toute intervention dans le processus d'instruction des autorisations d'urbanisme concernant ses proches, et pas uniquement lors de la signature de la décision d'autorisation. Par ailleurs, il apparaît que les conditions d'organisation du processus de réception et d'instruction des dossiers prévues par la convention ne sont pas totalement respectées en pratique, de même que les modalités de contrôle de la conformité des travaux. Visiblement, le service commun peine à faire face à la volumétrie des dossiers à instruire, ce qui se traduit par un taux très élevé d'autorisations tacites sur les déclarations préalables, et par l'absence totale d'opérations de récolements permettant de vérifier la conformité des travaux réalisés aux autorisations délivrées.*

<sup>74</sup> COP du 1<sup>er</sup> mars 2023.

*La commune mène une politique d'acquisitions foncières destinée à redynamiser et réaménager son centre-bourg, mais également à préserver son paysage agricole dans un contexte de pression foncière et d'urbanisation croissante. Dans cette optique, la commune a notamment conclu deux conventions de portage foncier avec l'EPF de Loire-Atlantique. La chambre observe que sur certaines acquisitions par voie de préemption, le prix payé par l'EPF excède l'autorisation donnée par le conseil municipal, et qu'en outre, aucun engagement hors bilan n'est enregistré par la commune au titre de ces conventions.*

*Dans l'attente de la réalisation de ses opérations d'aménagement, la commune est amenée à louer de façon transitoire un certain nombre de biens immobiliers et de terrains, au travers de conventions d'occupation à titre précaire. Si la commune est libre de gérer les biens relevant de son domaine privé, les conditions de location de ces biens, notamment de choix des locataires et de fixation des redevances, sont toutefois peu transparentes. Il est ainsi insuffisamment rendu compte au conseil municipal des conventions d'occupation consenties, y compris à l'un de ses membres. Par ailleurs, certains terrains agricoles font l'objet de contrats de prêt à usage conclus par le maire. Or, au regard de leurs caractéristiques (gratuité), ces contrats n'entrent pas dans le périmètre des compétences déléguées au maire par le conseil municipal. Ils auraient dû par conséquent être soumis au préalable à l'approbation du conseil municipal.*

---

## **4 LA TENUE DES COMPTES**

### **4.1 La présence des annexes obligatoires à l'appui des comptes administratifs**

Les annexes au compte administratif du budget principal ont été vérifiées au regard de la liste prévue par le CGCT et l'instruction budgétaire et comptable M14, pour l'ensemble des exercices, sachant que des dispositions similaires sont prévues par la nouvelle instruction budgétaire et comptable M57, généralisée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024. Cette vérification a mis en évidence qu'aucune annexe n'a été produite à l'appui des comptes administratifs 2019, 2020 et 2021, à l'exception de la présentation croisée par fonction (annexe A1). En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur fait état d'annexes présentées avec le budget lors du vote de celui-ci en conseil municipal le 26 mars 2024 et qu'il en sera de même concernant le compte administratif le 28 mai 2024. La chambre prend acte de cet engagement, tenu pour le budget primitif présenté le 26 mars 2024.

## 4.2 La connaissance, le suivi et l'amortissement de l'actif immobilisé

### 4.2.1 L'état de l'actif est insuffisamment fiable

La commune a indiqué à la chambre ne pas tenir d'inventaire physique de ses biens, à l'exception du matériel informatique. Seul l'état de l'actif du budget principal a été transmis par la commune. Il affiche une valeur totale d'actif immobilisé au 31/12/2022 de 56 M€ (48,85 M€ en valeur nette comptable), qui diffère du total des comptes d'actif figurant à la balance (66,89 M€). Cette absence de concordance traduit un défaut de fiabilité de l'actif. La chambre note la présence à l'état de l'actif de nombreuses lignes libellées « immobilisation globale » pour un total de 2,8 M€, non amorties, sans aucun détail sur les biens correspondants ni imputation sur un compte d'immobilisation. Au moins une centaine de biens, enregistrés depuis 1970, figurent encore à l'actif sans avoir été amortis alors qu'ils auraient dû l'être, et qu'il est très improbable qu'ils soient encore en service. Par ailleurs, certains biens figurent à l'actif pour des valeurs négatives. Le volume des immobilisations en cours au budget principal est passée de 3,5 % des immobilisations corporelles à 10,8 % en 2019, consécutivement à la forte augmentation des investissements sur cet exercice. Depuis 2019, le solde des immobilisations en cours s'est toutefois maintenu chaque année en moyenne à 10,5 % de la valeur brute des actifs au chapitre 21. L'examen de l'état de l'actif relève en effet que des immobilisations en cours demeurent au chapitre 23 depuis plusieurs années (les inscriptions antérieures à 2020 représentent 12,7 M€ au 31 décembre 2022). En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique qu'il envisage un recrutement pour fiabiliser l'actif.

**Recommandation n° 8.** : Réaliser un inventaire physique exhaustif des biens de la commune conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M57 (tome 1, chapitre 1) et régulariser l'inventaire comptable.

### 4.2.2 Les immeubles productifs de revenus ne sont pas amortis

À l'occasion de la délibération sur la politique d'amortissement applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2023, le conseil municipal a fixé un seuil à 1 000 € pour l'amortissement sur un an des biens de faible valeur<sup>75</sup>. Ce seuil n'est toutefois pas mentionné dans l'annexe au budget primitif 2023 relative aux méthodes d'amortissement.

La chambre constate que les immeubles du domaine privé de la commune qui génèrent des recettes locatives ne font l'objet d'aucun amortissement. Or, conformément à l'article R. 2321-1 du CGCT, les communes sont tenues d'amortir les biens immeubles productifs de revenus, y compris les immobilisations remises en location ou mises à disposition d'un tiers privé contre paiement d'un droit d'usage sous réserve qu'ils ne soient pas affectés directement ou indirectement à l'usage du public ou à un service public administratif. Contrairement à ce qui était prévu à la création du budget annexe « opérations immobilières » en 2019, les immeubles concernés déjà détenus par la commune n'ont jamais été transférés sur ce budget

---

<sup>75</sup> Délibération DM-2022-062

annexe, alors que les loyers afférents y ont bien été enregistrés. L'absence d'intégration et d'amortissement de ces immeubles au budget annexe « opérations immobilières » induit une sous-évaluation des charges de fonctionnement de ce budget annexe, et partant une surévaluation de l'autofinancement généré par ce budget pour financer les nouvelles acquisitions. Le budget annexe « opérations immobilières » a été supprimé au 1<sup>er</sup> janvier 2023 en raison, notamment, du fait que ce dernier n'intégrait pas une partie des biens immobiliers qui auraient dû lui être rattachés. Sa réintégration au budget principal doit permettre le rattrapage sur l'exercice 2023 de l'amortissement sur les immeubles productifs de revenus, dont le montant ne pouvait être couvert budgétairement sur un seul exercice par le budget annexe.

### **4.3 La comptabilité d'engagement et la constatation des restes à réaliser**

#### **4.3.1 Les rattachements de charges et de produits sont faibles**

L'existence d'une comptabilité d'engagement a été confirmée par l'instruction, et attestée par la pratique des rattachements de charges et de produits et des restes à réaliser en investissement. En revanche, la commune n'utilise pas la technique des charges et produits constatés d'avance, qui s'impose pourtant aux collectivités territoriales. Le taux de rattachement des charges est faible : il oscille entre 2 % et 5,7 % (en 2020 et 2021) au budget principal ; il est quasi-inexistant au budget annexe « opérations immobilières » ; au budget annexe « réseau de chaleur » le rattachement des charges n'a été opéré que pour l'exercice 2021. L'examen des mandatements a détecté des omissions de charges à payer, variables selon les exercices et les budgets. La pratique semble ainsi peu maîtrisée par la commune. En recettes, l'examen des titres émis n'a pas détecté d'omission, bien que la commune n'ait enregistré quasiment aucun produit à recevoir sur la période contrôlée.

#### **4.3.2 Les restes à réaliser ne sont pas évalués avec sincérité**

L'article R. 2311-11 du CGCT dispose que : « *Les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.* » Les restes à réaliser (RAR) de la section d'investissement sont pris en compte dans l'affectation des résultats, et sont repris dans le budget suivant. Par conséquent, l'inscription de RAR injustifiés altère non seulement la sincérité des résultats du compte administratif en investissement, mais aussi la sincérité de l'équilibre du budget suivant.

**Tableau n° 3 : Montant des restes à réaliser en investissement au budget principal**

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>RAR dépenses investissement</i>	3 620 354 €	1 374 910 €	1 562 564 €	1 461 822 €	1 360 979 €
<i>Ratio RAR / crédits ouverts</i>	51,95 %	13,9 %	22,13 %	29,2 %	23,68 %
<i>RAR recettes investissement</i>	700 000 €	2 700 000 €	2 666 710 €	0 €	0 €
<i>Ratio RAR / crédits ouverts</i>	16,9 %	44,15 %	49,5 %	0 %	0 %

Source : CRC d'après les comptes administratifs

Le volume particulièrement important de RAR en dépenses d'investissement inscrits au titre de l'exercice 2018 (3,6 M€) a conduit la chambre à examiner de façon détaillée la justification des RAR sur cet exercice. Sur ce volume, il apparaît au moins 0,7 M€ de RAR non justifiés, correspondant aux travaux de rénovation de la mairie (dont les marchés n'ont été signés qu'en 2019) et aux travaux du City stade qui n'ont été engagés ni en 2018 ni en 2019 (ces RAR n'ont d'ailleurs pas été reportés en 2020). *A contrario*, la chambre s'étonne du faible montant des RAR 2019 relatifs à l'extension/restructuration de la mairie (0,4 M€) dans la mesure où les marchés afférents à cette opération ont été signés en 2019 pour un total de plus de 2,1 M€. En recettes d'investissement, les RAR inscrits en 2018 correspondent au report d'une partie des crédits ouverts au titre d'un emprunt (0,7 M€ sur 1,37 M€ prévus au budget). Or, aucun contrat d'emprunt n'a été signé en 2018 ni en 2019. Ces RAR sont donc injustifiés dès lors qu'ils ne correspondent à aucun engagement juridique. De même, des RAR ont été inscrits en 2020 au titre des emprunts (pour 2,17 M€) alors que la totalité de l'emprunt contracté sur cet exercice avait été encaissée.

Des restes à réaliser en recettes d'investissement ont été inscrits au budget annexe « opérations immobilières » en 2019 et en 2020, respectivement à hauteur de 975 000 € et de 896 160 €. Ces restes à réaliser correspondent également au report d'un emprunt inscrit en recettes au compte 1641 pour un montant égal aux dépenses d'équipement, alors qu'aucun emprunt n'a été contractualisé avant 2021 sur ce budget. Ces restes à réaliser ont donc été indûment inscrits, dès lors que l'inscription des crédits relatifs à cet emprunt en recettes visait uniquement à équilibrer (fictivement) le budget annexe. La commune aurait eu tout intérêt à mettre en place une gestion sous forme d'autorisations de programme et de crédits de paiement (AP/CP) afin de ne pas avoir à inscrire au budget de l'exercice l'intégralité des dépenses pluriannuelles d'investissement et les recettes correspondantes. La chambre observe qu'à l'occasion du passage au référentiel budgétaire et comptable M57 au 1<sup>er</sup> janvier 2023 et de l'adoption d'un règlement budgétaire et financier, la gestion en AP/CP n'a pas été adoptée par la commune. La nouvelle directrice générale des services a indiqué à la chambre que l'utilisation des AP/CP serait proposée pour le budget 2024.

#### 4.4 Les relations entre budget principal et budgets annexes

À l'occasion de l'examen des flux réciproques entre le budget principal et les budgets annexes « opérations immobilières » et « réseau de chaleur », la chambre observe qu'une subvention d'équipement transférable de 402 064 € du budget principal vers le budget annexe « réseau de chaleur », enregistrée en 2018, n'est pas retracée dans les comptes du budget principal. Celle-ci correspond à la transformation en participation définitive d'une avance remboursable de 300 000 € versée à la création de la régie du réseau de chaleur, sur décision du conseil municipal<sup>76</sup>, en raison de l'incapacité financière du budget annexe à rembourser cette avance. Par la même occasion, le conseil municipal a décidé du versement d'une participation complémentaire d'un montant de 102 064 €. Cette participation a été correctement comptabilisée au dans les comptes du budget annexe et est amortie annuellement. En revanche, sa comptabilisation au budget principal a fait l'objet d'une annulation, et la commune a omis de la réimputer. Il en résulte un déséquilibre dans les flux réciproques entre le budget principal et le budget annexe.

---

#### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La chambre a examiné les comptes du budget principal et des principaux budgets annexes en fonctionnement sur la période, à savoir le budget annexe « réseau de chaleur » et le budget annexe « opérations immobilières », au regard de leur volume financier et de la thématique immobilière abordée par le contrôle.*

*En premier lieu, la chambre a constaté que l'information fournie en annexe des comptes administratifs est lacunaire. Une amélioration est certes constatée au compte administratif 2022, mais plusieurs annexes obligatoires demeurent absentes ou incomplètes (états de variations du patrimoine, état du personnel, états relatifs aux engagements hors bilan).*

*S'agissant de la comptabilité patrimoniale, la commune ne tient pas d'inventaire physique, et son inventaire comptable est peu fiable. Si la plupart des biens sont correctement amortis, ce n'est en revanche pas le cas des immeubles productifs de revenus inscrits à l'actif du budget principal et du budget annexe « opérations immobilières », dont l'appréciation de l'équilibre financier apparaît dès lors faussée. La commune s'est toutefois engagée à rattraper en 2023 les amortissements non comptabilisés sur ces immeubles.*

*L'examen de la comptabilité d'engagement permet de constater que le principe d'indépendance des exercices n'est pas correctement respecté. La pratique des rattachements de charges et de produits à l'exercice apparaît plus ou moins maîtrisée, mais la chambre a en revanche relevé que les restes à réaliser inscrits en dépenses et en recettes d'investissement ne sont pas sincères.*

---

<sup>76</sup> Délibération DM-2018-088 du 11 décembre 2018.

## 5 LA SITUATION FINANCIÈRE

### 5.1 L'évolution des charges et produits de gestion

#### 5.1.1 Les ressources fiscales propres sont dynamiques malgré un potentiel fiscal limité

Les recettes de fonctionnement du budget principal ont évolué de façon très dynamique sur la période (+ 18,4 %), tirées par la croissance des ressources fiscales propres et des ressources institutionnelles, notamment la dotation globale de fonctionnement (+ 1,9 % de variation annuelle moyenne en euros constants). Le produit des impôts locaux<sup>77</sup>, principalement constitué des taxes foncières (380 € par habitant en 2021), est nettement en deçà de la moyenne des communes de la strate nationale (496 €), en raison de bases nettes d'imposition inférieures de 32 %. La commune est en effet pénalisée par une sous-évaluation des valeurs locatives moyennes sur son territoire, qui peut s'expliquer notamment par l'ancienneté de son centre-bourg et un faible nombre de lotissements, ainsi que par la quantité importante de bâtiments agricoles exonérés sur cette commune rurale. En revanche, l'évolution de ces bases depuis 2018 (+ 3,5 %) est plus favorable qu'au niveau de la strate (- 2,3 %) et de l'intercommunalité (- 0,6 % d'évolution sur la moyenne des bases fiscales des communes de la CC. Sèvre et Loire).

Le potentiel fiscal<sup>78</sup> de la commune est limité et a peu évolué sur la période récente. De même, le potentiel financier<sup>79</sup> par habitant de la commune a moins progressé qu'au niveau de la strate (+ 4,66 % contre + 9,13 %), passant de 746 € en 2018 à 777 € en 2022, et reste inférieur de presque 30 % au potentiel financier moyen de la strate (1 099 € en 2022). La commune est considérée comme une « commune pauvre » selon les critères d'éligibilité à la DGF, ce qui l'a préservée d'une baisse trop importante de dotations sur la période récente. Le revenu imposable par habitant est, quant à lui, légèrement au-dessus de la moyenne et a progressé de 9 % entre 2018 et 2022, passant de 14 956 € à 16 299 € (contre 16 037 € en moyenne au niveau de la strate). Le revenu imposable par habitant est supérieur de 15 % au revenu imposable moyen constaté au sein des communes de la CC. Sèvre et Loire. La médiane du revenu disponible par unité de consommation en 2020, en euros, était de 24 520 €, contre 23 044 € au sein de l'intercommunalité et 22 400 € au niveau national.

---

<sup>77</sup> Avant application du coefficient correcteur destiné à la compensation des réformes fiscales.

<sup>78</sup> Le potentiel fiscal d'une commune (CGCT, art. L. 2334-4) est égal à la somme que produiraient les quatre taxes directes locales (TFPB, TFPNB, ex-TH, CFE) de cette collectivité si l'on appliquait aux bases communales le taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes. Le potentiel fiscal est également majoré de produits réels (CVAE, IFER, Tascom), des produits de la taxe additionnelle à la TFPNB, des montants perçus au titre de la redevance des mines, de la surtaxe eaux minérales, de la dotation de compensation de réforme de la taxe professionnelle, du reversement ou du prélèvement au titre du fonds national de garantie individuelle de ressources, et des montants perçus des prélèvements communaux opérés sur les produits des jeux des casinos.

<sup>79</sup> Le potentiel financier d'une commune correspond à son potentiel fiscal majoré de la dotation forfaitaire de la DGF (hors part compensations) perçue l'année précédente.

Afin de compenser la faiblesse de ses bases fiscales, la commune de Saint-Julien-de-Concelles affiche des taux d'imposition élevés. Le niveau du taux d'effort fiscal de la commune excède de 24 % le taux moyen des communes de comparaison au niveau national en 2022, avec un ratio de 1,5 contre 1,21. L'écart s'est toutefois réduit de 4 points par rapport à 2018. Pour la première fois en deux mandats, les élus ont voté en 2023 une hausse des taux de taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties de 6 %, pour une augmentation des recettes fiscales attendues de 0,39 M€ (+ 14 % sur la TFPB et + 9 % sur la TFPNB<sup>80</sup>), justifiée par la volonté de maîtriser l'endettement de la commune dans les années à venir (cf. § investissements). La pression fiscale apparaît néanmoins soutenable.

Malgré des taux marginaux d'imposition élevés, les impôts directs locaux représentent moins de 50 % des produits de fonctionnement de la commune (48,73 % en 2021) (contre 41,07 % dans les communes de l'intercommunalité). Grâce à son dynamisme démographique, la commune a connu une croissance du produit des impôts locaux de 15,2 % entre 2018 et 2022 (+ 3,6 % par an). Elle bénéficie également de la hausse de la taxe additionnelle aux droits de mutation et à la taxe de publicité foncière de 62,9 % (+ 13 % par an en moyenne). En tenant compte de la fiscalité reversée, le niveau des recettes fiscales en montant par habitant classe Saint-Julien-de-Concelles parmi les communes de la première couronne de la métropole nantaise. Il est le plus élevé de la communauté de communes.

### **5.1.2 La fiscalité reversée baisse mais les ressources institutionnelles sont en hausse**

Le niveau de la fiscalité reversée est en baisse de - 14 % sur la période 2018-2022, en raison de la diminution de l'attribution de compensation brute à partir de 2019. Celle-ci voit en effet son montant réduit par la commission locale d'évaluation des charges transférées de - 61 766 € en 2019 et - 21 697 € en 2020, en conséquence des transferts successifs à l'intercommunalité en 2018-2019 de la GEMAPI<sup>81</sup> et eau potable, du RGPD<sup>82</sup> et du PLUi<sup>83</sup>. Les ressources institutionnelles évoluent en revanche favorablement sur la période (+ 24,7 %), principalement grâce à la dotation globale de fonctionnement qui passe de 1,69 M€ à 1,97 M€. Dans le détail, la dotation forfaitaire augmente de 5,5 % (+ 48 962 €), la dotation de solidarité rurale de 33 % (+ 197 460 €) et la dotation nationale de péréquation de 18 % (+ 33 791 €). Les attributions de péréquation et de compensation enregistrent une hausse de 12,8 % par an en moyenne liée à la compensation des exonérations de taxes foncières. Les autres attributions et participations connaissent une forte augmentation sur l'exercice 2022 et atteignent 398 568 €. La dynamique des autres ressources d'exploitation (+ 28,5 % sur la période) est essentiellement liée au produit des redevances (cantine, périscolaire et multi-accueil) qui représentent environ 75 % de ces ressources d'exploitation.

---

<sup>80</sup> Budget primitif 2023 délibéré le 7 mars 2023.

<sup>81</sup> Gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations

<sup>82</sup> Règlement général sur la protection des données

<sup>83</sup> Plan Local d'Urbanisme Intercommunal

### **5.1.3 L'évolution des charges de fonctionnement est maîtrisée**

En moyenne sur la période, les charges de personnel représentent 42,6 % des produits de gestion. Les charges de personnels ont connu une hausse de 4,5 % en moyenne par an (2,5 % en euros constants) avec un pic en 2022 (+ 10,3 %) intégrant notamment les décisions gouvernementales de revalorisation des rémunérations. En 2021, les charges de personnel représentaient 483 € par habitant, contre 553 € en moyenne dans les communes de la strate, ce qui démontre une bonne maîtrise de ces dépenses par la commune. Le ratio qui compare les charges de personnel au total des dépenses réelles de fonctionnement montrait qu'en 2018 la masse salariale de la commune pesait davantage sur ses dépenses que dans la moyenne des communes de comparaison (57,19 % contre 56,46 %). Ce constat s'est inversé entre 2018 et 2021, puisque sur cet exercice le poids des charges de personnel de la commune a légèrement baissé (56,94 % des dépenses de fonctionnement) alors qu'il a augmenté au niveau de la strate (58,01 %).

La commune a particulièrement veillé à contenir l'évolution de ses charges à caractère général, dans un contexte de reprise de l'inflation. Celles-ci n'augmentent que de 2,3 % par an en moyenne, et sont stables si l'on neutralise les effets de l'inflation (+ 0,3 % de variation annuelle moyenne en euros constants). Les subventions versées (hors subvention au budget annexe du CCAC et subvention exceptionnelle au réseau de chaleur) représentent 95 000 € en moyenne sur la période. Au total, les subventions versées sont d'un montant assez faible si on le compare au montant moyen constaté au niveau de la strate, en euros par habitant : 15 € par habitant contre 65 €. Au global, malgré un pic constaté en 2020 (alors qu'en moyenne les confinements ont plutôt généré des économies de fonctionnement pour les communes), l'évolution des dépenses de fonctionnement de la commune suit une tendance quasiment identique à la moyenne de la strate sur la période 2018-2022.

## **5.2 Le financement des investissements**

### **5.2.1 La capacité d'autofinancement est satisfaisante**

Entre 2018 et 2022, la variation annuelle moyenne en euros constants des produits de fonctionnement de la commune a été légèrement supérieure à celle des charges (+ 2,3 % contre + 1,8 %). La commune a ainsi conservé ses marges de manœuvre financières, avec une capacité d'autofinancement brute satisfaisante représentant entre 1,65 M€ et 2,62 M€, soit 21 % à 28,8 % de ses produits de gestion.

La capacité d'autofinancement nette du remboursement en capital des emprunts représente 20,9 % des produits de gestion en 2021, soit le double du ratio moyen constaté dans les communes comparables, ce qui témoigne de la situation favorable de la commune en matière d'indépendance financière, malgré un endettement plus important à partir de 2020.

Pour faire face à ses investissements, la commune a plus que doublé son encours de dette sur la période. Pour autant, elle demeure parfaitement en mesure de rembourser ses emprunts, en consacrant en moyenne 20 % de sa capacité d'autofinancement brute au remboursement de l'annuité en capital de la dette. Son endettement reste faible, avec une capacité de désendettement de 2,1 années en 2022. En vision consolidée (budget principal et budgets annexes), la situation est tout aussi saine. Seule une faible partie de la dette est portée

par les budgets annexes (0,1 M€ sur le budget annexe « réseau de chaleur » et environ 1 M€ sur le budget annexe « opérations immobilières » au 31 décembre 2022). La structure de la dette de la commune ne présente pas de risque particulier.

### **5.2.2 Un effort particulier d'investissement depuis 2019**

La commune a réalisé un effort particulier d'investissement en 2019 et 2020, avec près de 9,7 M€ de dépenses d'équipement sur deux ans, dont 2 M€ consacrés à la création d'un pôle petite enfance et 2,5 M€ à la rénovation et extension de la mairie. 2,1 M€ ont également été investis dans des acquisitions foncières par la commune, destinées au réaménagement et à la redynamisation de son centre-bourg. Le niveau moyen des dépenses annuelles d'équipement (sur le budget principal) atteint ainsi 3,5 M€ depuis 2019, alors qu'il avoisinait 1,5 M€ les années précédentes. En montant annuel par habitant, les dépenses d'équipement de la commune, qui étaient légèrement en-dessous de la moyenne de la strate jusqu'en 2018, sont de 439 € en 2021 et dépassent ainsi désormais largement la moyenne (315 €). La stratégie d'investissement est présentée dans un plan pluriannuel d'investissement soumis au vote du conseil municipal dans le cadre du débat d'orientation budgétaire. Le plan pluriannuel d'investissement a toutefois perdu en lisibilité depuis 2020, et ne fait plus apparaître le réalisé. Par conséquent, il est globalement difficile de suivre l'exécution des crédits relatifs aux différents projets d'investissement, d'autant qu'ils ne sont pas individualisés au budget ni au compte administratif par une gestion sous forme d'autorisations de programme ou sous forme d'opérations d'équipement.

### **5.2.3 Les investissements sont majoritairement autofinancés**

En cumul sur les années 2018 à 2022, le financement propre tiré principalement de la capacité d'autofinancement nette, du fonds de compensation de la TVA, de la taxe d'aménagement et des subventions d'investissement reçues, atteint 12,3 M€ pour des dépenses d'investissement cumulées de 17,1 M€. Le taux d'autofinancement moyen sur la période est ainsi de 72 %, et témoigne de l'effort important d'investissement de la commune, qui appelle à une certaine vigilance. En raison du volume des investissements réalisés en 2019 et 2020, la section d'investissement présente un important besoin de financement sur ces deux exercices. En n'empruntant que 5,4 M€ sur la période (4,3 M€ sur le budget principal et 1,1 M€ sur le budget annexe « opérations immobilières »), la commune a ménagé sa capacité de désendettement. Elle a pu compter pour cela sur des réserves très importantes puisqu'elle disposait au 31 décembre 2018 d'un fonds de roulement net global consolidé de 3,89 M€, soit plus de 250 jours de charges courantes. La commune a fortement mobilisé son fonds de roulement en 2019 et en 2020 pour financer ses investissements. Sur l'exercice 2020, son fonds de roulement s'effondre pour devenir négatif, faute d'avoir suffisamment anticipé la mobilisation de ses emprunts. La commune retrouve toutefois un niveau de fonds de roulement élevé dès l'année suivante (150 jours de charges courantes). En 2018, 2021 et 2022, la trésorerie de fin d'exercice se situe à un niveau très confortable équivalent en moyenne à 204 jours de charges courantes. En 2020, sous l'effet du fonds de roulement négatif, la trésorerie chute à un niveau insuffisant équivalent à 24 jours de charges courantes, amenant la commune à mobiliser une ligne de trésorerie.

### **5.3 La contribution des budgets annexes « opérations immobilières » et « réseau de chaleur »**

#### **5.3.1 Le budget annexe « opérations immobilières »**

Malgré un résultat de fonctionnement positif et croissant sur la période, qui passe de 10 168 € en 2019 à 75 531 € en 2022, les ressources propres du budget annexe « opérations immobilières » sont insuffisantes pour lui permettre de financer ses investissements (acquisitions immobilières), avec un autofinancement inférieur à 15 % en moyenne. En outre, aucun amortissement n'étant pratiqué sur les immeubles productifs de revenus inscrits à son actif, ses charges de fonctionnement sont minorées. L'emprunt sur ce budget annexe n'ayant été mobilisé qu'en 2021, ce dernier génère une trésorerie nette fortement négative en 2020 (- 708 602 €) et contribue négativement à la trésorerie consolidée. Au 1<sup>er</sup> janvier 2023, la commune a décidé de réintégrer ce budget annexe au budget principal.

#### **5.3.2 Le budget annexe « réseau de chaleur »**

La commune s'est dotée d'un réseau de chaleur urbain en 2012, qui dessert principalement les bâtiments communaux du centre-bourg. Il est alimenté par une chaufferie biomasse et une chaudière gaz (lors des pics de consommations). La commune a créé une régie dotée de l'autonomie financière, suivie en budget annexe. Ce budget génère un résultat d'exploitation très faible voire déficitaire. Ses ressources d'exploitation ont augmenté en moyenne de 5 % par an sur la période, contre 9,1 % pour ses consommations intermédiaires. L'excédent brut de fonctionnement représente 0,3 % des produits d'exploitation en moyenne sur la période, ce qui est très insuffisant. Sur l'exercice 2021, la forte hausse des combustibles (bois et gaz) a poussé la commune à verser au budget annexe une subvention exceptionnelle de fonctionnement de 90 000 €. Une augmentation des tarifs de 20 % a été votée à compter de mars 2022 afin de maintenir l'équilibre financier de ce budget. La commune a comparé ses tarifs par rapport à des réseaux de taille similaire. La commune peine à équilibrer ce budget et cherche des solutions de développement du réseau, qui ne fonctionne pas à 100 % de ses capacités. Une étude sur son développement a été réalisée en 2023 (extension<sup>84</sup> et/ou densification<sup>85</sup> du réseau, installation de panneaux solaires en complément, mise en place d'un condenseur), lesquels se traduiraient par des investissements supplémentaires (entre 200 000 € et 980 000 € en fonction du scénario). L'étude démontre que le coût du réseau de chaleur est élevé du fait de sa petite taille<sup>86</sup>. L'hypothèse d'une densification du réseau de chaleur suppose toutefois de trouver de nouveaux clients. L'opportunité du raccordement de bâtiments municipaux supplémentaires a été étudiée (au regard des coûts de renouvellement des chaudières existantes et des surcoûts liés aux travaux d'économies d'énergie nécessaires pour répondre au décret tertiaire).

---

<sup>84</sup> Extension du réseau pour raccorder des bâtiments communaux supplémentaires.

<sup>85</sup> Raccordement des bâtiments privés (logements, etc.) situés à proximité du réseau de chaleur.

<sup>86</sup> 105 € HT/MWh dans le cadre de la configuration actuelle contre 80 € HT/MWh en France en moyenne et 68,7 € HT/MWh en Pays de la Loire

## 5.4 Prospective financière

La prospective financière réalisée par la commune en 2022 projette un volume ambitieux d'investissements annuels (4,3 M€ sur 2023-2026). En prenant pour hypothèses une croissance annuelle des dépenses à partir de 2024 de + 3 % pour les charges à caractère général et + 4 % pour les charges de personnel, ce qui paraît raisonnable compte tenu de la tendance constatée sur la période 2018-2022<sup>87</sup>, et une revalorisation des bases fiscales de + 5 % en 2024, la commune anticipe le passage de son taux de capacité d'autofinancement nette sous les 10 % en 2026. Le financement des investissements nécessiterait d'accroître la dette de près de 60 % d'ici à 2026 par rapport à 2022. Le taux d'endettement atteindrait 108 % des recettes de fonctionnement et la capacité de désendettement 6,8 années. La volonté de la commune de maintenir son taux d'endettement sous les 100 % justifie l'augmentation des taux de taxe foncière de 6 % en 2023, qui devrait également lui permettre de conserver une capacité de désendettement prévisionnelle inférieure à six années. La commune attend de cette augmentation de ses taux un produit fiscal supplémentaire d'environ 757 000 € sur la période 2023-2026 qui doit permettre d'éviter la souscription de 875 000 € d'emprunts nouveaux.

---

### CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

---

*Les recettes de fonctionnement du budget principal ont augmenté sur la période, tirées par des ressources fiscales propres dynamiques malgré un potentiel fiscal plus faible que celui des communes comparables, et par une évolution favorable du montant de la dotation globale de fonctionnement. En parallèle, la commune a fait preuve d'une bonne maîtrise de ses charges. Elle a ainsi conservé une capacité d'autofinancement satisfaisante sur l'ensemble de la période et un endettement faible, malgré un net accroissement de ses investissements.*

*La commune a mis en œuvre un plan pluriannuel d'investissement ambitieux. Afin de préserver sa capacité de désendettement, la commune a mobilisé son fonds de roulement, qui a toutefois retrouvé un niveau confortable. Elle justifie l'augmentation des taux d'imposition en 2023 par la volonté de maintenir un taux d'endettement inférieur à 100 % de ses recettes de fonctionnement en continuant d'accroître son investissement.*

---



---

<sup>87</sup> + 2,3 % par an pour les charges à caractère général et + 4,5 % par an pour les charges de personnel



Les publications de la chambre régionale des comptes  
Pays de la Loire  
sont disponibles sur le site :

[www.ccomptes.fr/crc-pays-de-la-loire](http://www.ccomptes.fr/crc-pays-de-la-loire)

**Chambre régionale des comptes Pays de la Loire**

25 rue Paul Bellamy  
BP 14119  
44041 Nantes cédex 01

Adresse mél.  
[paysdelaloire@ccomptes.fr](mailto:paysdelaloire@ccomptes.fr)