



Chambre régionale des comptes
de Lorraine

Epinal, le 18 juin 2010

Le Président,

Réf. à rappeler :

Recommandé + A.R.

Monsieur le Maire,

Par lettre du 21 avril 2010, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion de la commune de L'Hôpital pour les exercices 2003 jusqu'à la période la plus récente.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport d'observations, qui sera communiqué par vos soins à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Inscrit à l'ordre du jour, il est joint à la convocation adressée à chacun des membres de l'assemblée et donnera lieu à un débat.

Après information de l'assemblée délibérante, le rapport d'observations, accompagné des réponses, devient un document communicable à toute personne qui en fera la demande, conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978, relative à la communication des documents administratifs.

Je vous serais obligé de bien vouloir me tenir informé de la date à laquelle ce rapport sera communiqué.

Je vous prie de croire, Monsieur le Maire, à l'expression de ma considération distinguée.

JEAN MOTTES

Monsieur Gilbert WEBER
Maire de la commune de L'Hôpital
Place Giraud
57490 L'HÔPITAL

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COMMUNE DE L'HÔPITAL (Moselle)



Chambre régionale des comptes
de Lorraine

Le présent rapport est composé de la façon suivante :

- 1. Rapport d'observations définitives du 23 mars 2010.**
- 2. Réponse de Monsieur Gilbert WEBER, maire de la commune de L'HÔPITAL, par lettre enregistrée au greffe de la juridiction le 26 mai 2010.**

SOMMAIRE

1	PROCÉDURE	7
2	PRÉSENTATION DE LA COMMUNE	8
3	LA FIABILITÉ DES COMPTES	8
3.1	L'absence de politique de rattachement des charges de fonctionnement	8
3.2	Le suivi des immobilisations	8
3.3	Les provisions	9
4	LA SITUATION FINANCIERE	10
4.1	Les charges	10
4.1.1	Les charges de personnel	11
4.1.2	Les subventions	11
4.2	Les produits	12
4.3	Les soldes intermédiaires de gestion	13
4.3.1	L'évolution de l'excédent brut de fonctionnement	13
4.3.2	La capacité d'autofinancement	13
4.3.3	L'évolution de l'encours de la dette	14
4.3.4	Le coefficient de rigidité des charges de structures	14
4.4	Le fonds de roulement	15
4.5	La Trésorerie	15
5	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	15
5.1	L'évolution des effectifs	15
5.2	Le régime indemnitaire	16
6	LES ACTIONS CONTENTIEUSES	20
7	LE CENTRE DE VACANCES À HASELBOURG – L'ASSOCIATION « CULTURE ET PROGRES »	25
8	LA COMMANDE PUBLIQUE	28

8.1	L'organisation de la commande publique	28
8.2	Les obligations en matière d'accès à la commande publique et de mise en concurrence	29
8.2.1	Les conditions d'accès à la commande publique	29
8.2.2	L'absence de mise en concurrence réelle	29
8.2.3	Les anomalies relevées dans le cadre du renouvellement ou de la passation de certains marchés	31
8.3	L'enregistrement des offres	33
9	RECOMMANDATIONS	34

SYNTHESE

Commune d'environ 5 600 habitants située au cœur du bassin houiller lorrain, L'Hôpital fait partie de l'arrondissement de Forbach et du canton de Saint-Avold.

Pôle de reconversion important, la commune bénéficie d'un tissu économique sinon diversifié du moins développé, puisqu'elle accueille sur son territoire, partagée avec la commune de Saint-Avold, une importante plate-forme pétrochimique.

Malgré une maîtrise des dépenses de fonctionnement (hors dépenses de personnel toutefois, lesquelles ont augmenté de plus de 20 % entre 2003 et 2007), et un potentiel fiscal élevé provenant des bases de la taxe professionnelle, ce qui constitue toutefois selon le maire un facteur de fragilité au regard des réformes affectant cette ressource, la situation financière de la commune s'est sensiblement dégradée depuis 2003.

En effet, une baisse importante des recettes de fonctionnement sur la période 2003-2007 a fortement obéré les capacités d'épargne et d'autofinancement de la commune, très inférieures à la moyenne des communes de même strate démographique.

Selon l'ordonnateur, avec 97 % des bases plafonnées, la commune ne bénéficie plus d'aucune marge de progression en termes de produits de taxe professionnelle, les recettes fiscales étant d'autre part affectées par les règles liant la progression des différentes taxes.

Toutefois un redressement de la situation, notamment de la capacité d'autofinancement, a pu être constaté à la clôture de 2008, grâce à des produits exceptionnels et à une augmentation du produit des contributions directes.

Les facteurs de fragilité sont liés en outre à une activité économique dominante, ou encore à l'incompressibilité des principaux postes de dépenses.

La fiabilité des comptes de la commune est perfectible en matière de rattachement des charges à l'exercice concerné, de suivi des immobilisations ou de constitution de provisions pour litiges et contentieux.

S'agissant des dépenses de personnel, en forte augmentation depuis 2003, les conditions d'application du régime indemnitaire font apparaître une confusion dans les attributions respectives du maire et du conseil municipal et une contradiction dans les modalités d'octroi et de fixation du taux de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT). Ce régime indemnitaire est également marqué par le versement d'indemnités d'astreintes non autorisé par les délibérations ayant institué le régime indemnitaire, et par l'octroi irrégulier d'une indemnité dite « de langues étrangères ».

Par délibération du 28 septembre 2009 la commune a toutefois décidé de modalités d'octroi de l'IAT et de l'indemnité d'astreinte en conformité avec la réglementation en vigueur.

La commune de L'Hôpital se singularise par les nombreux litiges et les procédures contentieuses qui émaillent sa gestion depuis de nombreuses années pour un coût élevé, tant en exécution de condamnations qu'en honoraires d'avocat.

Elle n'a au demeurant jamais constitué de provisions en la matière, alors même que sur la période 2003-2007 les « frais d'actes et de contentieux » se sont élevés à 90 000 euros, et à plus de 80 000 euros d'honoraires d'avocats entre 2003 et 2008.

S'agissant des subventions allouées par la commune, en augmentation de près de 65 % sur la période, plus de 600 000 € ont été accordés aux associations « le progrès », « office municipal de la culture » et « culture et progrès », cette dernière résultant de la fusion des deux précédentes.

Installée dans les locaux communaux, cette association s'est vue notamment confier en 2007 par la commune, dont les représentants disposaient jusqu'en juillet 2009 de la majorité des sièges au conseil d'administration, la gestion d'équipements et services municipaux tels que la cantine scolaire, la bibliothèque municipale et le centre de vacances d'Haselbourg. Ces missions s'effectuent sur la base d'un cadre contractuel qui mériterait d'être clarifié. La chambre prend note à cet égard des évolutions en cours d'étude qui permettront de clarifier les relations entretenues par cette association avec la commune.

Enfin, la chambre relève, s'agissant des investissements communaux, l'absence récurrente de mise en concurrence dans la gestion de la commande publique, en contravention fréquente avec le code des marchés publics et les principes de libre accès à la commande publique et d'équité de traitement des candidats. La chambre prend note de la poursuite des efforts entrepris par la commune, notamment pour les plus gros investissements, afin de garantir le respect des règles de la commande publique.

1 PROCÉDURE

1.1. L'examen de la gestion de la commune de L'Hôpital a été inscrit au programme de la juridiction et le maire en a été informé par lettre du président de la chambre en date du 3 mars 2009.

1.2. Conformément aux dispositions de l'article L. 241.7 du code des juridictions financières l'entretien de fin de contrôle s'est tenu avec le maire le 4 août 2009.

1.3. La chambre, dans sa séance du 16 octobre 2009, a arrêté des observations provisoires, communiquées par lettre du 10 décembre 2009 à M. Gilbert WEBER, maire de la commune.

Des réponses aux observations ont été apportées par le maire, enregistrées au greffe de la chambre le 9 février 2010.

M. Gilbert WEBER a, à sa demande, été entendu par la chambre le 23 mars 2010 et celle-ci, lors de sa séance du même jour, a arrêté les observations définitives ci-après développées.

2 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

La commune de L'Hôpital, située au cœur du bassin houiller lorrain, fait partie de l'arrondissement de Forbach et du canton de Saint-Avold, à quelques 5 km de Freyming-Merlebach.

Pôle de reconversion important, il accueille sur son territoire, comme la commune voisine de Saint-Avold, une importante plate-forme pétrochimique, dont ATOCHEM (Total pétrochemicals France).

La commune compte au dernier recensement 5 592 habitants.

Le maire actuel, M. Gilbert WEBER, a été élu en mars 2001 et réélu en 2008.

3 LA FIABILITÉ DES COMPTES

3.1 L'absence de politique de rattachement des charges de fonctionnement

A l'examen des comptes de gestion de la période sous revue, il apparaît que les comptes de rattachement des charges et des produits n'ont pas été mouvementés. Ainsi, le compte 408 « Fournisseurs factures non parvenues » n'a pas été utilisé et il en a été de même pour le compte 1688 « Intérêts courus non échus ».

Il ressort en effet de l'examen par sondage des mandats réglés en 2006 et 2007 que des factures honorées en début d'exercice concernaient des dépenses afférentes à l'exercice précédent.

A titre d'exemple, des factures concernant le transport scolaire émises en 2006 pour un montant de 23 595,76 € ont été mandatées au début de l'année 2007. Pour cet exercice, le non rattachement de charges de fonctionnement a été relevé pour un montant total de 37 946 € concernant notamment des frais de transport scolaire, de réception, de documentation ou encore des honoraires.

L'absence de politique de rattachement nuit au principe d'indépendance des exercices et au respect des dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M 14 qui rendent obligatoire le rattachement des charges et des intérêts courus non échus pour les communes de plus de 3500 habitants.

Sans véritablement remettre en cause la fiabilité des comptes, le non rattachement des charges et produits à l'exercice remet en cause l'exactitude de l'exécution budgétaire.

3.2 Le suivi des immobilisations

Aux comptes administratifs des exercices sous revue, aurait dû être annexé l'état des immobilisations et l'état récapitulatif des biens acquis, cédés, affectés, réformés ou détruits dans l'année, ce bilan devant faire l'objet d'une délibération du conseil municipal, conformément aux dispositions de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales. A priori, ces prescriptions n'ont pas été respectées.

En outre, durant la période en jugement, les écritures comptables relatives aux produits de cessions d'immobilisation n'ont pas été passées conformément aux dispositions de l'instruction M14.

	2003	2004	2005	2006	2007
Valeur comptable des immo. cédées + diff. Positive (soit comptes 675 + 676)	19 818	24 390	0	875 968	0
Produits des cessions d'immo. + diff. Négative (soit comptes 775 + 776)	111 593	158 370	0	875 968	36 725
Ecart	- 91 774	- 133 980	0	0	- 36 725
Différence sur réalisation positive	0	4 783	0	23 153	0
Différence sur réalisation	0	4 783	0	23 153	0
Ecart	0	0	0	0	0
Différence sur réalisation négative	19 818	0	0	518 968	0
Différence sur réalisation	19 818	0	0	518 968	0
Ecart	0	0	0	0	0

Au cas particulier, le compte 675 « Valeur comptable des immobilisations cédées » doit être débité de la valeur nette comptable des immobilisations cédées par le crédit du compte d'immobilisation concerné (20, 21, 23, 26 ou 27) et le prix de cession doit être inscrit au compte 775 « Produits des cessions d'immobilisations ».

Compte tenu des écarts constatés, compris dans une fourchette de – 36 725 € à - 133 980 € selon les exercices concernés, la neutralité des opérations de cessions pour la section de fonctionnement n'apparaît pas assurée.

3.3 Les provisions

Pour la période observée de nombreuses instances contentieuses ont généré des dépenses d'ailleurs parfois imputées à tort au compte 6226 au lieu du compte 6227 « frais d'actes et de contentieux ».

Il est relevé que les instances concernées, soit une cinquantaine environ, n'ont pas donné lieu à la constitution de provisions pour litiges et contentieux, étant précisé que les seules provisions constituées en 2005 par la commune, puis reprises en 2006, ne concernaient que des impayés de loyers.

	2003	2004	2005	2006	2007
Compte 6227 « frais d'actes et contentieux »	20 513,26 €	5 540,67 €	20 863,68 €	17 182,26 €	22 451,15 €

Aux termes du décret n° 96-523 du 13 juin 1996, pris pour l'application de l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales, la dotation aux provisions pour litiges et contentieux (compte 146) des communes de plus de 3 500 habitants avait un caractère obligatoire jusqu'au 31 décembre 2005 et ce, notamment suite à une première décision de justice.

D'une manière générale il convient qu'au titre du principe de prudence, la collectivité constitue une provision pour litiges dans les conditions de droit commun au compte 1511 « Provisions pour litiges et contentieux » dès qu'elle a connaissance d'un risque ou de l'engagement d'un contentieux.

Au regard du nombre d'instances relevées (soit pour 2006 et 2007 une dizaine d'affaires en instance par an ayant donné lieu au versement d'honoraires d'avocats ou de sommes dues à la partie adverse) et du principe de prudence évoqué ci-dessus, la constitution de telles provisions se révélait nécessaire.

La chambre invite dès lors la commune à constituer des provisions pour litiges et contentieux conformément aux dispositions réglementaires applicables, d'autant plus que depuis le 1^{er} janvier 2006, le régime des provisions pour litiges et contentieux constituées par les collectivités locales suit le régime des provisions de droit commun. Cette provision est à constituer avant tout jugement, dès la naissance du risque, et à maintenir, avec ajustement si nécessaire, jusqu'à ce que le jugement soit rendu.

Sans remettre en cause le principe de ces dépenses et le choix de l'ordonnateur d'estimer en justice, la chambre relève que le coût des honoraires et les frais de condamnation représentent un coût non négligeable.

A titre d'exemple, le recours intenté par un employé de la commune licencié le 3 janvier 2005 puis réintégré suite à une décision du juge administratif du 20 novembre 2007 a abouti au paiement des salaires de l'intéressé (déduction faite de ses revenus de remplacement) pour près de 12 000 € auxquels il convient d'ajouter 5 000 € de dommages et intérêts et 2 990 € d'honoraires d'avocat.

Les recours intentés par la SARL ACOCOM ont abouti à la condamnation de la commune à verser 18 358,99 €, dont 17 358,99 € au titre des dommages et intérêts, au paiement de 3 197,03 € d'intérêts légaux et à la prise en charge de 2 370,28 € de frais d'avocats.

Sur ces différents points la chambre prend note de l'intention exprimée par l'ordonnateur, dans sa réponse aux observations provisoires, de mettre en œuvre toutes les démarches propres à assurer une application plus rigoureuse des prescriptions de l'instruction M14, malgré les difficultés rencontrées sur le plan du recrutement de personnels qualifiés.

4 LA SITUATION FINANCIERE

4.1 Les charges

Les dépenses de fonctionnement ont évolué comme suit durant la période contrôlée :

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution
Charges à caractère général (Chapitre 011)	1 365 967	1 204 261	1 127 235	1 101 887	1 093 269	1 312 908	- 3,88 %
Charges de personnel (Chapitre 012)	1 950 907	2 133 635	2 083 143	2 283 647	2 351 943	2 342 557	20,08 %
Subventions	330 623	358 097	467 623	542 621	517 104	531 494	60,76 %
Autres charges de gestion	876 763	966 444	860 337	420 736	470 422	395 298	- 54,91 %
Intérêts des emprunts	356 277	352 848	748 876	316 210	309 120	330 167	- 7,33 %
Charges exceptionnelles	109 478	42 122	54 526	884 829	6 833	2 767	- 97,47 %
dont cession d'immobilisations	19 818	24 390	0	875 968	0	0	
Dotations aux amortissements et aux provisions	74 346	89 892	194 910	152 589	151 556	155 069	108,58 %
Dépenses totales de fonctionnement	5 068 497	5 147 299	5 536 680	5 702 632	4 900 642	5 070 258	0,03 %
Part des charges de personnel	38,49 %	41,45 %	37,62 %	40,05 %	47,99 %	46,20 %	

L'examen de l'évolution des charges de fonctionnement fait ressortir une stabilité de l'ensemble des dépenses de fonctionnement entre 2003 et 2008, liée notamment à une maîtrise des charges à caractère général et des intérêts de la dette. Ce constat est atténué toutefois par une augmentation significative de plus de 20 %, des charges de personnel, poste de dépenses le plus important, et des dépenses de « subventions » dont le niveau augmente de plus de 60 % sur la période, s'agissant plus précisément des subventions allouées aux associations.

La chambre relève que certaines opérations patrimoniales ont entraîné des moins values importantes. C'est le cas par exemple de la cession du « bâtiment relais » cédé en 2006 pour un montant de 250 000 € alors que la valeur de ce bien est répertoriée à l'actif pour un montant, hors amortissements, de 768 967,88 €, cette opération ayant généré une moins value de 518 967,88 €.

Sur ce point, le maire précise dans sa réponse que le service des domaines, préalablement consulté à la vente, avait estimé en 2002 le bien à 150 000 €, et il estime dès lors que la moins-value constatée résulte plus d'une surestimation avant 2001 de la valeur du bien que d'une vente au rabais du bâtiment.

4.1.1 Les charges de personnel

Si le montant des dépenses totales de fonctionnement est globalement stable sur la période 2003-2008, les charges de personnel ont en revanche augmenté de plus de 20 %. Ainsi, la part des charges de personnel rapportée au montant total des charges de fonctionnement qui s'élevait à 38,5 % en 2003 atteignait 48 % en 2007.

Cette évolution est liée en partie à l'évolution d'un dispositif indemnitaire dont le cadre juridique et les conditions d'octroi suscitent par ailleurs des observations. Dans sa réponse, l'ordonnateur justifie l'évolution des charges de personnel, au demeurant inférieures aux moyennes, par un souci de revalorisation des traitements et d'amélioration de la situation du personnel.

4.1.2 Les subventions

Le montant des subventions allouées par la commune aux différentes associations a augmenté de plus de 63 % sur la période contrôlée. Le tableau ci-dessous détaille le montant global des subventions concernées ainsi que les principaux bénéficiaires.

	2003	2004	2005	2006	2007
Total	285 623,20	283 097,32	401 569,61	442 621,27	457 104,27
dont association "le progrès"	10 500,00	10 500,00	44 000,00	50 000,00	30 000,00
dont "office municipal de la culture"	81 000,00	93 325,00	87 000,00	88 000,00	30 000,00
dont association "culture et progrès"	—	—	—	—	85 000,00
Sous total	91 500,00	103 825,00	131 000,00	138 000,00	145 000,00
ASBH	—	—	—	49 590,00	98 650,00
Conseil de fabrique du centre	—	—	39 459,24	30 000,00	—

Il apparaît tout d'abord que le niveau des subventions attribuées aux différentes associations représente une part non négligeable des charges de fonctionnement, ce que traduit un ratio (montant des subventions rapporté au total des charges de fonctionnement)

de 10,79 % en 2007, contre 8,16 % en moyenne pour les communes de la même strate démographique (source ministère des finances – tableau des communes).

Seules quelques associations ont bénéficié de l'augmentation constatée. C'est le cas notamment de l'association « action sociale et sportive du bassin houiller (ASBH) » dont le montant de subvention a doublé entre 2006 et 2007 (de 49 590 € à 98 650 €) ou encore de l'association « culture et progrès », créée en 2007 suite à la fusion de l'association « Le progrès » et de l'office municipal de la culture, qui a bénéficié pour le dernier exercice contrôlé d'une subvention de 145 000 €, représentant le tiers du montant total des subventions allouées par la commune.

L'ordonnateur souligne, toutefois, dans sa réponse l'importance du travail et le rôle joué par le secteur associatif dans le domaine social et périscolaire notamment.

Par ailleurs, hormis le cas de l'association « culture et progrès », les modalités d'attribution des subventions allouées par la commune n'appellent pas d'observation formelle, dans la mesure notamment où les subventions supérieures à 23 000 € font l'objet d'une convention, conformément aux dispositions en vigueur (cf. loi n° 2000-321, du 12 avril 2000).

Enfin, il ressort de la politique communale dans ce domaine que les engagements pris dans le cadre du contrôle précédent sont restés en partie lettre morte.

En effet, non seulement la part des subventions octroyées aux associations n'a pas diminué mais elle a connu une augmentation significative susceptible de grever les capacités financières de la commune.

4.2 Les produits

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Evolution
Produits des serv. et du domaine	698 235	651 203	598 008	59 844	127 702	130 539	- 81,30 %
Contributions directes	3 708 631	3 031 169	3 183 132	3 281 793	3 353 622	3 678 957	- 0,80 %
Autres impôts et taxes	162 722	142 025	164 057	142 586	123 726	127 900	- 21,40 %
DGF	869 116	1 257 219	1 280 044	1 298 606	1 317 549	1 334 811	53,58 %
Autres dotations, subv. et part.	587 315	151 757	217 027	194 968	238 406	273 517	- 53,43 %
Autres produits de gestion	114 877	110 299	161 009	102 435	85 466	66 739	- 41,90 %
Produits exceptionnels	173 968	211 147	1 111	1 006 904	82 587	442 881	154,58 %
dont différence sur réalisation des cessions d'immobilisations	19 818	0	0	518 968	0	0	
Produits de gestion	6 334 682	5 554 819	5 604 387	6 087 136	5 329 059	6 055 344	- 4,41 %

L'importance du potentiel fiscal, de 40 % supérieur à la strate, provient essentiellement des bases de la taxe professionnelle issues des activités de la plate-forme pétrochimique ; si le produit global de la fiscalité directe est assez proche de la moyenne, l'impôt sur les ménages est élevé malgré la stabilité des taux observée depuis 2002 ; ainsi, bien que le taux de la taxe d'habitation soit très supérieur au taux moyen (14,52 contre 11,45) son produit est de plus de 30 % inférieur à la moyenne ; et si le produit de la taxe

professionnelle est de plus de 90 % supérieur à la moyenne, son taux n'est que de 8,82 % (contre 11,94).

Ces caractéristiques fiscales exposent toutefois la collectivité soit aux aléas économiques susceptibles d'affecter une industrie dominante, soit à une réforme de la fiscalité locale, et notamment de la taxe professionnelle, qui risque d'affecter les ressources communales.

La contrepartie des caractéristiques fiscales réside dans le relativement faible apport de la dotation globale de fonctionnement (3/4 du produit moyen) qui ne représente que 22 % des produits.

Au regard de la baisse constatée des dépenses de fonctionnement de 3 %, on constatait une baisse plus importante de 16 % des produits en 2007, entraînant sur la période une baisse significative de la capacité d'autofinancement.

Le maire estime que les règles de lien entre les taux ont empêché un rééquilibrage de la fiscalité au profit des ménages et ont contribué à la diminution relative des recettes fiscales directes.

4.3 Les soldes intermédiaires de gestion

4.3.1 L'évolution de l'excédent brut de fonctionnement

De 1,622 M€ en 2003, l'excédent brut de fonctionnement était de 0,923 M€ en 2007, soit 152 €/habitant contre une moyenne de 250 €/habitant, en diminution de 43 % sur la période.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Excédent brut de fonctionnement	1 622 490	700 958	1 134 152	785 022	923 179	1 136 478

En 2008 il était encore, malgré l'augmentation observée, de 20 % inférieur à la moyenne.

4.3.2 La capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement brute, excédent des produits réels de fonctionnement sur les charges réelles de fonctionnement, dont le montant permet de couvrir une partie des dépenses d'investissement, remboursement des emprunts et dépenses d'équipement, a diminué de près de 50 % sur la période, passant de 1,336 M€ en 2003 à 0,689 en 2007.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Capacité d'autofinancement brute	1 336 131	526 143	714 752	591 176	689 426	1 246 434	- 6,71 %
Amortissement du capital de la dette	461 436	538 897	487 119	521 815	535 270	571 419	23,83 %
Capacité d'autofinancement disponible	874 695	- 12 754	227 632	69 361	154 156	675 015	22,83 %

Source DGFIP – Les comptes des communes

En 2007, la CAF brute était de près de moitié inférieure à la moyenne de la strate démographique (environ 110 €/h contre 210 €), et en 2004 elle ne couvrait même pas le montant de l'amortissement du capital de la dette ; si l'annuité de dette comme l'endettement

de la commune sont proches de la moyenne, la faiblesse de la capacité d'autofinancement disponible, quatre fois plus faible que la moyenne en 2007 avec 25 € par habitant (dix fois inférieure en 2006) traduit les difficultés que rencontre la commune pour autofinancer en partie ses investissements.

Toutefois les conditions de formation de l'épargne se sont nettement améliorées en 2008.

4.3.3 L'évolution de l'encours de la dette

L'encours de la dette correspond au capital restant dû au 31 décembre de l'année considérée sur le montant des emprunts contractés pour une durée supérieure à un an. La variation du montant de l'encours apparaît favorable à compter de l'année 2006 ; durant l'exercice 2005, la commune a produit un effort spécifique puisqu'elle a dû procéder au paiement de pénalités de renégociation de dette, appliquées à des emprunts portant sur des exercices antérieurs, pour un montant proche de 350 000 €.

Encours de la dette	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Encours de dette au 01/01	6 814 231	6 508 016	6 200 207	6 346 798	6 075 753	6 173 739
Encours de dette au 31/12	6 508 016	6 200 207	6 346 798	6 075 753	6 173 739	5 602 642
Variation de l'encours	- 306 215	- 307 809	146 591	- 271 045	97 986	- 571 097

L'endettement comme l'annuité de dette sont proches de la moyenne par habitant des communes de la catégorie.

4.3.4 Le coefficient de rigidité des charges de structures

Pour la période 2003 à 2007, le coefficient de rigidité des charges de structure (ratio de mesure du poids relatif des charges fixes de structure, à savoir charges de personnel et annuité de la dette, rapportées aux produits de gestion) a progressé de manière significative, passant de 44 % à 58 % (52 % en 2008).

Cette évolution est liée à la fois à la baisse importante des produits de gestion et à une augmentation des charges de personnel d'environ 300 000 € ; elle traduit la proportion élevée du poids de ces charges par rapport aux produits et permet de mesurer la difficulté croissante de rééquilibrage pour les réduire au regard notamment de l'incompressibilité des frais de personnel.

De manière générale, ce ratio montre comme les données relatives à la CAF, que les marges de manœuvres budgétaires de la collectivité s'affaiblissent au fil des exercices.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Charges de personnel	1951	2116	2014	2230	2243	2 236
Frais financiers nets	360	353	749	316	300	330
Annuité en capital	460	534	487	522	533	571
Total	2 771	3 003	3 250	3 068	3 076	3 137
Produits de gestion	6 335	5 555	5 604	6 087	5 329	6 055
Ratio (total 1/ produits de gestion)	44 %	54 %	58 %	50 %	58 %	52 %

4.4 Le fonds de roulement

Le fonds de roulement, calculé au 31 décembre de l'année N, correspond à l'excédent des ressources stables (capitaux propres, amortissements et provisions, dettes financières) sur les emplois stables (actif immobilisé brut).

La situation du fonds de roulement met ici en évidence une insuffisance de financement qui s'est traduite, au plan pratique, par la mise en place de lignes de trésorerie.

	2003	2004	2005	2006	2007
Résultat d'exécution à la clôture N-1	- 297 442	163 449	- 721 276	- 205 102	263 278
ICNE et provisions non budgétaire N-1	0	0	0	68 023	4 819
Fonds de roulement à la clôture N-1	- 297 442	163 449	- 721 276	- 137 079	268 097
Résultat d'exécution à la clôture N	163 449	- 721 276	- 137 079	263 278	-612 199
ICNE et provisions non budgétaire N	0	0	0	4 819	4 819
Fonds de roulement à la clôture N	163 449	- 721 276	- 137 079	268 097	- 607 380

4.5 La trésorerie

	2003	2004	2005	2006	2007
Trésorerie					
Comptes débiteurs (1)	319 805	63 057	352 035	549 436	1 550 168
Dont comptes au trésor	319 474	62 811	351 580	548 982	1 549 713
Dont avances à des SEM					
Crédits de trésorerie (2)	198 184	1 094 994	100 909	-	1 250 000
Trésorerie (1-2)	121 621	- 1 031 937	251 126	549 436	300 168

Les écarts significatifs montrent une évolution chaotique qui semble toutefois favorable à la fin de la période contrôlée.

L'évolution du fonds de roulement et la nécessité du recours à une ligne de trésorerie s'expliquent selon le maire par le décalage existant entre le paiement des entreprises et la perception des subventions.

5 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

5.1 L'évolution des effectifs

	2003		2004		2005		2006		2007	
Filière	Budget	Réel	Budget	Réel	Budget	Réel	Budget	Réel	Budget	Réel
Administrative	25	22	25	22	26	24	26	24	28	26
Technique	42	39	47	38	49	46	49	46	51	46
Sociale	9	9	9	9	0	0	0	0	0	0
Sportive	5	3	5	2	5	2	5	2	5	2
Animation	0	0	3	1	3	1	3	1	3	1
Police	2	0	3	0	3	0	2	0	2	0
Divers	19	8	18	7	18	5	19	5	20	2
Total	102	81	110	79	104	78	104	78	109	77

Source : compte administratif

Bien que les effectifs budgétaires soient en hausse, le nombre d'emplois pourvus est en légère baisse ; passé de 81 à 77, il montre toutefois une certaine stabilité dans ce domaine.

L'écart entre le nombre d'emplois ouverts et le nombre d'emplois pourvus apparaît cependant important. Cela semble lié en partie au caractère saisonnier des emplois recensés à la rubrique « divers » qui concerne essentiellement les surveillants de baignades et les maîtres nageurs, soit en moyenne une dizaine d'agents non titulaires recrutés durant la période estivale.

5.2 Le régime indemnitaire

La délibération du 2 décembre 2002 prise par le conseil municipal fixe l'essentiel du cadre applicable au régime indemnitaire mis en place. Les primes se composent essentiellement de l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS), de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS), de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT), de la prime technique d'entretien, de travaux et d'exploitation.

L'indemnité d'administration et de technicité :

Le montant de l'IAT est défini par grade après application au montant de référence annuel fixé par arrêté ministériel d'un coefficient multiplicateur.

Les personnels administratifs de la commune peuvent bénéficier de l'IAT selon les montants prévus par la délibération susvisée du 2 décembre 2002 comme suit :

Grade	Montant annuel de référence (au 1er janvier 2003)	Coefficient multiplicateur
Adjoint administratif principal 1ère classe	449,80	1,84
Adjoint administratif principal 2ème classe	443,71	1,86
Adjoint administratif	438,65	1,51
Agent administratif qualifié	424,46	1,56
Agent administratif	413,32	1,60
Educateur des activités physiques et sportives	556,16	1,19
Opérateurs des activités physiques et sportives	438,65	1,51

Le régime indemnitaire alloué aux agents de la commune est fondé par ailleurs sur les délibérations du 5 février 2004 qui étend le versement de l'IAT au profit de certains grades de la filière technique et fixe les modalités de réduction de cet avantage indemnitaire, en fonction par exemple de l'absentéisme.

Extrait de la délibération du 05 février 2004 :

« Point 18 - Régime indemnitaire : attribution de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) à la filière technique.

... Sur la base du principe d'équivalence, l'indemnité d'administration et de technicité peut être étendue à la filière technique. Au niveau des services techniques sont concernés les cadres d'emplois suivants :

agent de maîtrise

agent de maîtrise principal

agent technique

agent technique qualifié

*agent technique principal
agent d'entretien
agent d'entretien qualifié*

Cette IAT se substitue à compter du 1er février 2004 à l'enveloppe complémentaire et à la prime technique de l'entretien, des travaux et de l'exploitation pour les cadres d'emplois cités ci-dessus (stagiaires, titulaires, temps complet, temps non complet, non titulaires) au prorata de la durée hebdomadaire légale de travail et du temps partiel. Le montant annuel de référence par cadre d'emploi sera affecté d'un coefficient multiplicateur.

L'attribution individuelle est modulée en fonction de la manière de servir de l'agent dans l'exercice de ses fonctions. Le coefficient multiplicateur pourra ainsi varier entre 0 et 8.

Les montants annuels de référence réglementaires servant de base de calcul de l'IAT sont indexés sur la valeur de l'indice applicable à la fonction publique.

Une délibération prise le 14 septembre 2006 fixe le montant de l'IAT selon le tableau suivant validé par le conseil municipal (annexe point 18 de la délibération).

Point 18 – régime indemnitaire – attribution de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) aux filières administrative, technique, sportive et culturelle : définition des coefficients

M. le maire rappelle à l'assemblée que l'indemnité d'administration et de technicité, qui peut être attribuée aux différentes filières ci-dessus, est calculée en fonction d'un montant annuel de base multiplié par un coefficient multiplicateur pouvant varier entre 0 et 8.

Il est donc proposé d'affecter aux grades respectifs les coefficients selon tableau annexé.

Il est précisé que les montants annuels de référence réglementaires servant de base de calcul à l'I.A.T. sont indexés sur la valeur de l'indice applicable à la fonction publique et qu'ils seront révisés systématiquement selon l'évolution de ce dernier.

Il est donc proposé au conseil municipal :

- d'émettre un avis favorable à l'attribution de l'IAT selon la nomenclature et les modalités énumérées ci-dessus.*

Tableau annexé au point 18

Grade	Montant annuel de référence (octobre 2006)	Coefficient multiplicateur
Agent des services techniques	436,48	1,55
Agent des services techniques à temps non complet	436,48	1,40
Agent de salubrité qualifié	451,07	1,50
Agent technique	436,48	1,55
Agent technique principal	456,27	1,55
Agent technique qualifié	451,07	1,50
Agent de maîtrise	456,27	1,85
Agent de maîtrise qualifié	476,07	1,90
Chef des installations sportives	451,07	1,51
Agent d'animation qualifié	436,48	1,40
Rédacteur	571,91	1,60
Chef de service	Montant de base	2,00

Une contradiction est donc relevée entre les motifs de la délibération du 5 février 2004 qui précise que « *l'attribution individuelle est modulée en fonction de la manière de servir de l'agent dans l'exercice de ses fonctions. Le coefficient multiplicateur pourra ainsi varier entre 0 et 8* », et ceux de la délibération du 2006 qui instaurent un dispositif d'attribution de l'IAT fondée sur les coefficients repris dans le tableau ci-dessus excluant de fait toute autre modulation par arrêtés individuels.

La confusion est d'ailleurs entretenue par les arrêtés individuels d'attribution pris par l'ordonnateur qui visent la délibération du 5 février 2004 tout en utilisant, selon les cas, une modulation du montant annuel de l'IAT fixée entre 0 et 8 ou les coefficients compris entre 1,40 et 2 fixés par la délibération du 14 septembre 2006.

Pour mémoire, le décret n° 2002-61 du 14 janvier 2002 prévoit que le montant moyen annuel de l'IAT est calculé par application, à un montant de référence annuel fixé par grade par l'arrêté du 14 janvier 2002, d'un coefficient multiplicateur d'ajustement compris entre 1 et 8. Ce montant de référence annuel est indexé sur la valeur du point fonction publique. L'arrêté du 14 janvier 2002 fixe au 1er janvier 2002 les montants de référence de l'IAT.

Ainsi, le montant maximum de l'enveloppe de l'IAT calculé pour chaque grade ou catégorie correspond au montant de référence du grade multiplié par le coefficient multiplicateur de 8 et par le nombre d'agents de ce grade. Toutefois, les collectivités sont libres de retenir un coefficient inférieur à 8.

Au cas particulier, le conseil municipal a donc fixé le montant de l'IAT sur la base d'un coefficient inférieur à 8 conformément aux possibilités offertes par la réglementation.

En revanche, l'examen des arrêtés individuels pris par le maire en application du cadre réglementaire fixé par le conseil municipal montre que des agents des filières administrative et techniques ont bénéficié de l'attribution d'un montant d'IAT liquidé sur la base d'un coefficient multiplicateur supérieur à celui autorisé par la dernière délibération prise en la matière en 2006.

A titre d'exemple, un agent technique principal a bénéficié au vu de l'arrêté pris par le maire et des bulletins de paye d'un montant d'IAT auquel est appliqué un coefficient de 8 alors que la délibération délimite l'application du coefficient à 1,55 pour les agents de même grade.

Au plan pratique, l'intéressé a donc perçu en 2007 un montant d'IAT mensuel de 306,56 € (paye de décembre 2007) au lieu de 59,40 € mensuels, soit un trop versé de 2 900,00 € environ sur l'année.

De nombreux agents sont concernés par cette situation, puisque en 2007 19 d'entre eux ont bénéficié d'un coefficient supérieur à celui fixé par la délibération du 14 septembre 2006. Ajoutés aux 12 agents recensés en 2008, ceci porte à 31 le nombre d'employés qui au 31 décembre 2008 perçoivent cette prime pour un montant supérieur à celui autorisé par les décisions du conseil municipal.

De ces éléments il ressort que les attributions individuelles par arrêté vont au-delà du cadre prévu par les délibérations prises par le conseil municipal même si les coefficients multiplicateurs appliqués à l'IAT ne dépassent pas ceux prévus par le décret du 2 janvier 2002.

Une clarification des modalités d'octroi de cet avantage indemnitaire est donc nécessaire afin de mettre fin aux contradictions existant entre les délibérations qui autorisent son versement et les arrêtés du maire, dans le respect notamment des dispositions du décret 91-875 du 6 septembre 1991 modifié.

Les astreintes

A l'examen des bulletins de paie de 2007, il apparaît que la commune a procédé chaque mois au versement d'astreintes dites « astreintes d'exploitation » au profit d'une quinzaine d'agents de la filière technique, pour un montant total annuel d'environ 30 000 €.

Un agent a perçu un montant annuel de 7 722,80 € en 2007, soit un montant moyen mensuel de 643,56 €, étant précisé que les 49 week-ends indemnisés sous forme d'astreintes ont donné lieu par ailleurs au versement d'heures supplémentaires pour un montant total annuel de 3 742,89 €, soit 311,90 € mensuels en moyenne.

Or, l'ensemble des délibérations qui institue le régime indemnitaire applicable aux agents de la commune prévoit certes le versement d'heures supplémentaires (IHTS) mais pas le versement des indemnités d'astreinte.

En effet la délibération du 2 décembre 2002 précise que « l'intervention en astreinte, s'accompagnant de travaux supplémentaires, donne lieu au paiement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires », permettant ainsi le versement des IHTS effectuées dans le cadre d'une période d'astreinte mais pas l'attribution des astreintes prévues par le décret n° 2005-542 du 19 mai 2005.

Dès lors aucune autorisation ne justifie le versement des astreintes liquidées sur la base des textes en vigueur. (Cf. décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 (JO du 14 juillet 2001) ; décret n° 2005-542 du 19 mai 2005 (JO du 27 mai 2005) ; décret n° 2002-147 du 7 février 2002 (JO du 8 février 2002) ; arrêté du 7 février 2002 (JO du 8 février 2002) ; décret n° 2003-363 du 15 avril 2003 (JO 19 avril 2003) ; arrêté du 24 août 2006 (JO du 14 septembre 2006).

Pour mémoire, il est rappelé que le versement des astreintes doit être effectué à l'appui d'une délibération de l'organe délibérant de la collectivité déterminant, après avis du comité technique paritaire compétent, les cas dans lesquels il est possible de recourir aux astreintes, les modalités de leur organisation et la liste des emplois concernés. Une délibération doit en outre en fixer les modalités de rémunération ou de compensation. Les montants de référence sont fixés par arrêtés selon la filière concernée.

Les remarques formulées par la chambre ont été prises en compte par la commune au cours de l'instruction tant en ce qui concerne l'IAT que les astreintes par la production, en réponse aux observations, d'une délibération en date du 28 septembre 2009 mettant en œuvre les nouvelles modalités d'octroi desdites indemnités conformément à la réglementation applicable.

L'indemnité de langues étrangères

Enfin, une vingtaine d'agents de la commune bénéficient, pour un montant de 13,89 € mensuel, de l'indemnité dite de langues étrangères prévue par le décret n° 74-39

du 18 janvier 1974 (JO du 20 janvier 1974), lequel au demeurant limitait la possibilité de versement de ladite indemnité aux fonctionnaires de la police nationale utilisant habituellement une ou plusieurs langues étrangères à l'occasion de leur service, et par l'arrêté ministériel du 6 août 1996 (JO du 20 août 1996).

L'allocation de cette indemnité forfaitaire a pu être étendue par arrêté ministériel du 5 février 1979 à certains agents communaux se trouvant dans une relation directe avec le public nécessitant l'utilisation habituelle d'une langue étrangère.

Adoptée par délibération du 25 octobre 1979, son attribution doit toutefois intervenir après que les intéressés aient subi avec succès un examen d'aptitude dont les conditions sont fixées par la collectivité, et qu'ils aient été affecté aux guichets d'accueil du public et occupent des fonctions nécessitant l'utilisation habituelle d'une langue étrangère.

Il est précisé en outre que l'utilisation d'une langue régionale dans les relations de service avec les usagers n'ouvre pas droit au bénéfice de l'indemnité (réponse ministérielle n° 18011 du 29 juin 1979 (JO-QS) 11 août 1979).

En réponse à l'observation l'ordonnateur indique que les conditions d'octroi de l'indemnité seront revues, notamment au regard de la réussite à l'examen préalable.

6 LES ACTIONS CONTENTIEUSES

Au cours de la période récente, et notamment depuis les élections municipales de 2001, les actions contentieuses se sont multipliées (près d'une cinquantaine), diligentées à l'initiative ou non de la collectivité et de son maire, la commune étant tour à tour plaignante ou défenderesse.

Le maire estime, à cet égard, devoir faire face à une véritable « stratégie contentieuse », seules deux d'entre elles à ses dires ayant été diligentées par la commune.

Les coûts induits par les litiges récents ou en cours ne sont pas négligeables puisque sous la seule période sous contrôle les seuls honoraires d'avocat se sont élevés à plus de 65 000 euros, concernant une trentaine de contentieux.

Le maire dans sa réponse à la chambre, chiffre à près de 290 000 € (dont environ 150 000 € à l'issue de deux litiges opposant la communes à son ancien maire) les recettes pour la commune de ces différentes actions depuis 2002, sans indication toutefois des dépenses engendrées par ces différents litiges.

La commune a conclu à cette fin des conventions d'honoraires avec ses principaux conseils¹.

Ces conventions pour ce qui concerne les domaines judiciaire et administratif relèvent à la fois de la représentation de la commune dans des procédures contentieuses et d'un rôle d'assistance et de conseil juridique.

¹ 4 conventions ont été signées concernant principalement le judiciaire 1^{ère} instance, l'appel, le domaine administratif, la cassation.

Toutefois deux ont été quelque peu rétroactives (Mandat 26.4.05-convention du 7 octobre 2005, mandat 19.4.05-convention du 23 juin 2006).

A cet égard on distinguait la représentation et l'assistance de la collectivité devant les tribunaux, de l'activité de conseil, laquelle relève du champ de l'article 30 du code des marchés publics et nécessite d'être soumise au moins à consultation et, le cas échéant, à mise en concurrence.

Dans une réponse à une question parlementaire, le garde des sceaux répondait le 24 avril 1997, distinguant les deux aspects, réalisation de consultations juridiques et représentation des collectivités devant les juridictions, qu'il « *apparaît que seuls les contrats conclus avec ces collectivités en vue de la réalisation de consultations juridiques sont assimilables à des contrats de prestations intellectuelles soumis aux dispositions du code des marchés publics* ».

Le conseil d'État, s'il a annulé le dispositif relatif à la procédure des marchés négociés « pour les marchés de service ... ayant pour objet des services juridiques » (arrêt CE 9 avril 1999, « Toubol-Fischer-Bismuth », en ce que ces derniers comprenaient à la fois consultation et conseil, assistance et représentation, dispositif incompatible à l'époque avec certaines règles d'exercice de la profession d'avocat, encore a-t-il considéré « *qu'aucun de ces principes ne fait obstacle à ce que les contrats conclus [...] doivent être précédés d'une mise en concurrence préalable sous la forme de consultation écrite au moins sommaire* ».

Plus récemment, le conseil d'Etat (CE 7 mars 2005, communauté urbaine de Lyon) a relevé que le principe du secret des relations entre l'avocat et son client ne fait pas obstacle à ce qu'un avocat, candidat à un marché de prestations de conseil juridique, présente des références professionnelles comportant l'occultation d'éléments nominatifs ou confidentiels.

Enfin plus récemment encore le conseil d'Etat (CE 6 mars 2009 – commune d'Aix-en-Provence) a validé un assouplissement du secret professionnel permettant aux avocats de produire des références nominatives avec l'accord exprès de leur client, estimant que la conclusion d'un marché de services et d'assistance juridique ne peut légalement être confidentielle sous réserve des cas de secrets protégés par la loi, censurant ainsi les atteintes aux obligations de publicité et de mise en concurrence.

Ainsi, loin d'écarter les prestations de l'espèce du champ d'application de la commande publique, le conseil d'Etat, tout en rappelant l'obligation de respecter les règles déontologiques de la profession rappelées dans la loi du 11 février 2004 régissant le secret professionnel, a considéré que la production de références professionnelles par des avocats candidats à un marché public ne portait pas atteinte au principe du secret entre l'avocat et son client sous les réserves ci-dessus.

Enfin, le code des marchés publics de 2006 établit toujours une distinction au sein des marchés de services juridiques entre ceux qui ont pour objectif une prestation de service et ceux ayant pour objet la représentation d'une collectivité territoriale en vue du règlement d'un litige. Le paragraphe 5 du nouvel article 30 précise en effet que seuls ces derniers ne donnent pas lieu à une transmission au représentant de l'Etat.

- Il est observé qu'un certain nombre de factures d'honoraires paraissent assez lacunaires, sans détail de la consistance et du coût de la prestation, sans référence aux conventions signées, lesquelles devraient être actualisées pour faire correspondre le tarif appliqué aux factures présentées.

Sur ces points, et s'agissant notamment du recours aux avocats, le maire indique en réponse que la commune a pris acte des remarques formulées par la chambre.

- Enfin la chambre a observé à travers l'examen de quelques affaires un manque de célérité de la commune dans l'exécution de certains jugements, par l'émission tardive de titres de recettes ou de mandats de paiement, notamment pour le règlement à la partie adverse des frais irrépétibles, s'agissant de jugements dûment exécutoires ; alors que les sommes en cause devaient être mandatées dans le délai de deux mois à compter de la notification de la décision de justice, la commune s'est exposée au paiement d'astreintes après injonction d'exécution.

Ces constatations ne peuvent que nuire à l'image et à l'autorité de l'administration locale et de son ordonnateur, et contrevient au rôle d'exemplarité qui convient à l'officier ministériel qu'est le premier magistrat de la commune.

- De même des dépenses, remboursées tardivement, ont été mises à la charge de la commune, alors même que les faits objet du jugement de condamnation étaient détachables de la fonction de maire.

1°) Une exécution peu diligente des décisions de justice, qu'elles soient de l'ordre administratif ou judiciaire :

- par jugement du 12 mars 2002 le tribunal administratif de Strasbourg avait annulé la décision de licenciement d'une employée communale à compter du 30 juin 2001, jugement confirmé par un arrêt de la Cour administrative d'appel de Nancy du 13 avril 2006, lequel allouait à l'intéressée une somme de 1 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, réglée par mandat du 28 juillet 2006.

Réintégrée à compter du 3 mars 2003, la commune a prononcé une nouvelle fois son licenciement le 20 avril 2003, décision du maire à nouveau annulée par un jugement du tribunal administratif de Strasbourg du 20 février 2007, allouant à la plaignante les sommes de 2 989,55 euros et 800 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative. Auparavant une provision de 3 000 euros lui avait été accordée par décision du président du tribunal administratif de Strasbourg du 21 janvier 2005 (mandat du 9 février 2005).

Toutefois le solde de la somme mise à la charge de la commune n'a été mandaté que le 13 septembre 2007, après requête en exécution forcée (article 911-4 du code de justice administrative) et intervention du président du tribunal administratif du 23 août 2007.

En outre, la procédure a donné lieu au règlement de 8 700 euros d'honoraires d'avocat.

- Par jugement du 16 mai 2006 le tribunal administratif de Strasbourg a annulé une décision du maire du 24 mai 2004 mettant fin au détachement du directeur général des services de la mairie.

Par arrêté du 15 mars 2007, la Cour administrative d'appel de Nancy a rejeté la requête de la commune de L'Hôpital et a condamné la commune à verser à l'intéressé la somme de 1 500 euros au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Par lettre du 2 novembre 2007, l'avocat du plaignant a présenté un mémoire en demande aux fins d'injonction d'exécution de l'arrêt et de paiement sous astreinte, requête à laquelle a donné suite le président de la Cour administrative d'appel par lettre du 19 novembre 2007, précisant les conditions d'exécution des décisions de la justice administrative dans leurs principes, leurs obligations et leurs sanctions.

Finalement la somme de 1 500 euros a fait l'objet d'un mandatement le 29 novembre 2007², soit plus de huit mois après le jugement.

En outre, cette affaire a donné lieu au paiement d'honoraires d'avocat à hauteur de plus de 7 000 euros.

- Deux jugements ont été rendus par le Tribunal d'instance de Saint-Avold en date du 22 septembre 2004 :

En appel de l'un des jugements, la commune de L'Hôpital s'est vue condamnée par arrêt de la Cour d'appel de Metz du 11 décembre 2008 pour inexécution d'obligations contractuelles et préjudices intérént à cette inexécution à payer à la société ACOCOM les sommes de 17 358,99 euros avec intérêts au taux légal à compter du 2 août 2002 et 1 000 euros au titre de l'article 700 du code de procédure civile.

Ces sommes n'ont pas été réglées par la commune, au motif avancé par le maire de la mise en liquidation judiciaire de la SARL, argument guère recevable puisque la société ayant fait l'objet d'une procédure de redressement judiciaire le 29 avril 2008 avant mise en liquidation judiciaire le 28 avril 2009, les sommes en cause auraient dû en tout état de cause être versées entre les mains de l'administrateur judiciaire.

Il apparaît dès lors, que plus de neuf mois après la notification de l'arrêt, le créancier de la commune aurait pu demander au représentant de l'Etat de mandater les sommes en cause ou (et) saisir la Cour de discipline budgétaire et financière, ou demander à la juridiction ayant prononcé la condamnation d'assortir celle-ci du versement d'astreintes.

En définitive, et suite aux interrogations de la chambre, le comptable a informé celle-ci que les sommes en cause avaient été mandatées le 7 août 2009 au profit d'un huissier (soit 3 jours après l'entretien de fin de contrôle avec le rapporteur, mandat rejeté et réémis à l'ordre du mandataire seulement le 9 septembre).

Le règlement tardif de la condamnation a entraîné le règlement de 2 742 euros d'intérêts au taux légal à compter du 2 novembre 2002.

Enfin, les honoraires d'avocat pour cette affaire se sont élevés pour la commune à 2 210 euros.

- Dans un litige opposant la commune de L'Hôpital à son ancien maire, après un premier jugement du 16 janvier 2006 du tribunal de grande instance de Sarreguemines statuant en matière correctionnelle et un arrêt d'appel du 31 mai 2007 de la cour d'appel de

² Il est rappelé (article L. 11 du code de justice administrative) que les jugements sont exécutoires (y compris en cas d'appel), et que lorsqu'il est procédé à la liquidation d'une astreinte, copie du jugement ou de l'arrêt la prononçant est adressée au ministère public près la Cour de discipline budgétaire et financière (article R. 921-7).

Metz, un arrêt de la Chambre criminelle de la Cour de cassation du 9 septembre 2008 a confirmé la condamnation de celui-ci à verser à ladite commune la somme de 117 955 euros pour détournement de fonds publics dans le cadre en l'espèce de la rémunération d'un emploi fictif, et une somme de 1 5000 euros au titre des frais irrépétibles prévus par l'article 618-1 (frais de cassation) du code de procédure pénale, le montant des frais irrépétibles à hauteur de 1^{ère} instance et appel confondus ayant été fixé à 1 000 euros.

Ce n'est toutefois que le 6 juillet 2009 qu'ont été émis (dans le cadre du présent contrôle), les titres de recettes correspondants, alors même que la condamnation était exécutoire depuis la notification de l'arrêt d'appel de mai 2007, le pourvoi en cassation n'étant pas exécutoire.

Il ne semble pas au surplus que la somme de 1 000 euros allouée par la cour d'appel de Metz pour les frais de 1^{ère} instance et d'appel ait fait l'objet d'un titre de recouvrement.

- Dans une autre affaire opposant la commune à son ancien maire, après un premier jugement du 17 novembre 2003 du tribunal de grande instance de Sarreguemines statuant en matière correctionnelle et un arrêt d'appel du 10 novembre 2005 de la cour d'appel de Metz, un arrêt de la chambre criminelle de la Cour de cassation du 31 janvier 2007 a confirmé la condamnation de celui-ci, pour concussion, au paiement à la commune de L'Hôpital de la somme de 26 068,78 euros, et de la somme de 2 000 euros au titre de l'article 618-1 du code de procédure pénale.

Trois titres de recettes n'ont été émis que le 5 juin 2007 pour les montants respectivement de 500 euros (titre 118 – article 471-1 du code de procédure pénale – jugement 2020-03 du 17 novembre 2003), 2 000 euros (titre 116 – article 618-1 du code de procédure pénale – arrêt du 31 janvier 2007), et 26 568,78 euros (titre 117 – arrêt du 10 novembre 2005 – dommages et intérêts + frais irrépétibles) alors que le pourvoi en cassation n'était pas suspensif.

2°) Des dépenses irrégulièrement mandatées sur le budget communal.

- Par jugement du tribunal correctionnel de Sarreguemines en date du 24 avril 2006, le maire de L'Hôpital a été condamné à verser à un conseiller municipal d'opposition la somme de 1 000 euros à titre de dommages et intérêts pour diffamation, outre celle de 600 euros au titre de l'article 475-1 du code de procédure pénale ; par arrêt du 4 octobre 2006 la cour d'appel de Metz a confirmé le jugement et fixé le montant des frais irrépétibles à 1000 euros.

Par arrêt en date du 27 septembre 2007, la chambre criminelle de la Cour de cassation renvoyait l'affaire devant la Cour d'appel de Nancy, laquelle a confirmé les dispositions des jugements antérieurs en précisant que les allégations diffamatoires condamnées devaient être considérées comme un acte détachable des fonctions de maire.

Toutefois les honoraires d'avocat relatifs à ce contentieux ont été réglés sur le budget communal, qu'il s'agisse des procédures devant le tribunal de grande instance de Sarreguemines (729,31 euros – mandat du 11 avril 2006), la Cour d'appel de Metz (638,15 euros – mandat du 19 juillet 2006), la Cour de cassation (3 588 euros – mandats du 5 octobre 2007) ou la Cour d'appel de Nancy (856,80 euros – mandat de 2008).

Ce n'est que suite au questionnement de la Chambre que les titres de recettes ont été émis à l'encontre du maire le 29 juin 2009 pour un montant de 5 912,26 euros.

- Par jugement du Tribunal de grande instance de Sarreguemines statuant en matière correctionnelle du 3 novembre 2003, le maire de L'Hôpital a été condamné, pour intrusion illégale dans les locaux de la SARL ACOCOM, à verser à celle-ci une somme de 1 000 euros au titre de l'article 475-1 du code de procédure pénale.

Alors que le jugement précité vise l'intéressé nommément et non la commune, la somme en cause a été réglée sur le budget communal par mandat du 28 mai 2004.

De même, les honoraires de l'avocat ont été réglés par la commune (mandat n° 861 du 23 mai 2003 notamment).

Finalement le maire a remboursé à la commune les sommes de 1000 € suite à l'émission d'un titre de recettes le 5 avril 2005 et de 638,17 € au titre des honoraires d'avocat le 2 février 2010 (TR du 16 février).

7 LE CENTRE DE VACANCES À HASELBOURG – L'ASSOCIATION « CULTURE ET PROGRES »

La commune de L'Hôpital est propriétaire depuis 1995 d'un centre de vacances situé à HASELBOURG, date à laquelle l'association « le progrès » (aujourd'hui devenue l'association « culture et progrès ») a cédé cet établissement pour le franc symbolique.

L'association « culture et progrès », présidée jusqu'à très récemment par Mme Denise ORDENER, adjointe au maire, a pour objet de coordonner les manifestations culturelles, de gérer la maison de vacances de HASELBOURG (commune située à 85 km de L'Hôpital), la cantine scolaire (foyer Bois-Richard à L'HÔPITAL), ainsi que la bibliothèque municipale, sise d'ailleurs au siège de l'association.

L'article 17 des statuts de l'association, joints à la convention, indiquent que « l'association est administrée par un comité de direction, organe subordonné à l'assemblée de ses membres, composé au minimum de 9 membres et au maximum de 18 membres élus pour trois ans. Le conseil municipal de la ville de L'Hôpital désignera au moins 6 membres au conseil d'administration. »

Jusqu'à la mi-2009, six élus du conseil municipal (dont trois adjoints), membres de « culture et progrès », représentaient la majorité du comité de direction de l'association de 11 membres.

Depuis cette date, et suite au questionnement de la Chambre, une assemblée générale du 26 juin 2009 a modifié la composition du conseil d'administration.

La convention du 19 novembre 2007 conclue entre la commune et l'association « culture et progrès » précise que la subvention accordée est notamment destinée à couvrir les salaires et charges sociales des permanents de l'association et les frais de fonctionnement de celle-ci.

Outre les subventions attribuées, d'importants travaux de rénovation du centre de vacances ont été réalisés par la commune dont le montant cumulé atteignait 319 060,56 € en 2007.

Aux termes de l'article 11 des statuts, les ressources de l'association sont constituées par les cotisations de ses membres et les subventions accordées, ou encore par les excédents financiers issus des manifestations organisées par l'association.

En 2007 les produits de fonctionnement proviennent des cotisations (1 168 €), du produit des manifestations (8 166 €), des prestations de services (79 181 €, dont un peu moins de la moitié sont des produits de cantines, ce qui permet de situer à environ 40 000 € les ressources directement issues de l'hébergement au centre) et des subventions (148 000 €).

Force est de constater que l'essentiel des ressources de l'association est constitué de la subvention communale qui représente plus de 60 % des produits d'exploitation, le produit des cotisations étant inférieur à 0,5 % des recettes.

Au plan formel, il est relevé que même si la liste des concours apportés par la commune figure dans les documents budgétaires, aucune information n'est apportée concernant la valorisation des prestations en nature dont bénéficie l'association.

Celles-ci sont listées au point 4 du A/ de la convention validée par le conseil municipal lors de sa séance du 14 novembre 2007. La commune met ainsi à disposition de l'association, de façon permanente, deux bureaux situés dans l'espace Albert MUTZ. Les frais d'entretien et de nettoyage sont en outre pris en charge par la commune. La mise à disposition de personnel est également prévue dans le cadre de la mise en place technique des manifestations faisant appel aux équipements communaux.

Il est rappelé que s'agissant des communes de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires doivent être assortis en annexe « de la liste des concours attribués par la commune aux associations sous forme de prestations en nature et de subventions » (cf. 2° de l'article 2313-1 du CGCT) et du « bilan certifié conforme du dernier exercice connu des organismes dans lesquels la commune détient une part du capital ou au bénéfice desquels la commune a garanti un emprunt ou versé une subvention supérieure à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du budget de l'organisme » (cf. 5° de l'article 2313-1 du CGCT).

Même si l'objet des crédits octroyés à l'association « culture et progrès » n'est pas entièrement destiné à assurer la gestion du centre de vacances, un tel effort financier de la commune, rapporté à sa faible capacité de financement, paraît particulièrement lourd au regard des recettes générées par la maison de vacances de HASELBOURG.

En tout état de cause, eu égard à l'importance de la subvention et à la diversité des activités de l'association liées à la collectivité (gestion de la bibliothèque municipale, de la cantine, du centre de vacances, de l'animation culturelle), il serait opportun que l'association établisse et produise une comptabilité analytique détaillée par branche d'activité, éventuellement par des budgets annexes, afin de mettre en lumière la participation de la commune dans chacune de ces activités.

Enfin on pourrait qualifier une partie des activités exercées par l'association de services rendus pour le compte de la collectivité dans la gestion de différents équipements et

services publics municipaux, avec pour conséquence de la qualification de telles activités le paiement du prix d'une prestation et non du versement d'une subvention.

Ainsi la participation de la commune s'analyserait-t-elle plus comme la prise en charge de dépenses réalisées en dehors du budget communal que comme une subvention forfaitaire destinée à soutenir l'activité d'une association dotée d'un libre arbitre et d'une autonomie de gestion propres à remplir son objectif associatif.

Dès lors, compte tenu de l'objet principal de la convention conclue entre l'association et la commune, à savoir la gestion de services à la demande de celle-ci, le cadre contractuel pourrait être requalifié en marché public de prestation de services, ou le cas échéant en délégation de service public, conclus en l'occurrence sans mise en concurrence et publicité.

On constate à cet égard qu'aucune des dispositions de la convention n'autorise explicitement l'association à percevoir directement les recettes auprès des usagers dans le cadre de la gestion des services qui lui ont été délégués, en particulier la cantine scolaire et le centre d'hébergement.

Enfin la participation d'adjoints au maire et de conseillers municipaux à la décision d'octroi d'une subvention au profit d'une association au sein de laquelle ils exercent un pouvoir décisionnel et prépondérant serait susceptible de constituer une prise illégale d'intérêts au sens de l'article 432-12 du code pénal (cour de cassation du 22 octobre 2008).

En réponse le maire indique qu'une concertation entre la trésorière de la commune, le président de l'association et les élus a permis de définir des orientations destinées à régulariser la situation au regard de la comptabilité publique et de la commande publique, notamment en ce qui concerne la gestion de la cantine scolaire, du centre de vacances et de la bibliothèque municipale, des choix devant être opérés entre différents modes de gestion, dans le cadre d'une régie, d'un marché public ou d'une délégation de service public.

De plus l'attention de la chambre a été attirée par les conditions d'embauche et de création de poste d'un couple de gardiens au centre de vacances d'Haselbourg, par une procédure quelque peu ambiguë qui illustre les relations étroites qui existent entre la commune et l'association « culture et progrès ».

Alors que ladite association, gestionnaire du centre de vacances, est l'employeur logique et habituel du personnel et donc des concierges du centre d'Haselbourg, une annonce de recrutement d'un couple de gardiens a été lancée par l'intermédiaire du pôle emploi de Sarrebourg, (dont un emploi à temps plein et l'autre à raison de 20 heures par semaine) sans qu'ait été par ailleurs précisée la qualité de l'employeur.

Parue sur le site internet du pôle emploi le 7 janvier 2009, l'offre a été suspendue le 8 janvier, après avoir recueilli 27 candidatures.

Parallèlement ont été créés deux postes d'adjoint technique de 2^{ème} classe par délibération du conseil municipale du 25 mars 2009.

Par arrêté du 23 février 2009 a été nommé à compter du 1^{er} février 2009 un adjoint technique de 2^{ème} classe stagiaire à temps complet, lequel figurait sur la liste des candidats

présentés par le pôle emploi, et par arrêté du 5 mars a été nommée à compter du 1^{er} mars sa compagne, adjoint administratif stagiaire à temps complet.

Ces deux arrêtés ont été rapportés par arrêtés du 9 juillet 2009 sur demande expresse du représentant de l'État demandant leur annulation pour risque de conflit d'intérêt ; les intéressés ont toutefois été embauchés dès le 1^{er} juillet 2009 sur les mêmes emplois de concierge par l'association « culture et progrès ».

Il conviendra de clarifier au mieux et le plus rapidement possible les relations respectives de la commune et de l'association, laquelle gère les installations de la maison de vacances de Haselbourg, la cantine scolaire et coordonne des manifestations d'intérêt général à caractère artistique. Pour sa part la commune met gratuitement à disposition de l'association les salles et équipements dont elle est propriétaire ainsi que le concours des services techniques municipaux, et assure par voie de subvention les salaires et charges sociales des permanents de l'association ainsi que les frais administratifs liés à son fonctionnement.

8 LA COMMANDE PUBLIQUE

8.1 L'organisation de la commande publique

La composition de la commission d'appel d'offres a été arrêtée par délibération du conseil municipal en séance du 3 avril 2001. Conformément au code des marchés publics, cette commission est composée de cinq membres du conseil municipal élus et du maire ou de son représentant.

La délibération du 29 mars 2004 décrit par ailleurs les modalités applicables en matière de commande publique pour la commune comme suit :

- « 1/ *Dépense inférieure à 15 000 € ht :*
 - *choix de la commande publique à déterminer avec l'adjoint responsable ;*
- 2/ *Dépense supérieure à 15 000 € ht et inférieure à 90 000 € :*
 - *mise en concurrence par une publicité dite « adaptée » pour permettre une concurrence effective et transparente qui se traduira au choix par une publication dans un organe de presse (républicain lorrain par exemple), ou via internet, ou encore l'affichage d'un formulaire adéquat dans le tableau réservé à cet effet en mairie*
 - *choix de la commande à déterminer ensuite avec l'adjoint responsable qui informera le maire du résultat (presse, internet, affichage en mairie).*
- 3/ *Dépense supérieure à 90 000 € ht et inférieure à 230 000 € (fournitures) et 5 900 000 € ht (travaux) :*
 - *application stricte et rigoureuse de la procédure formelle des appels d'offres. Pour ce faire, et pour éviter toute confusion avec ce qui précède, si le cas se présente, prendre contact avec le responsable du service urbanisme/marchés publics qui indiquera la marche à suivre.*
- 4/ *Dépenses supérieures aux montants maximum visés en 3/ :*
 - *procédure « européenne » : voir avec le responsable du service urbanisme/marchés ».*

La chambre observe qu'en dehors du cadre fixé par cette délibération, la commune ne dispose pas de règlement intérieur portant sur la commande publique. De plus la tenue des

dossiers de marché semble perfectible, aucun agent n'étant d'ailleurs spécifiquement chargé de centraliser les besoins et d'assurer le bon déroulement des procédures de passation des marchés. L'affectation d'un agent chargé d'assurer une fonction ressource pour l'ensemble des services serait le cas échéant une première étape dans la sécurisation des procédures de la commande publique.

8.2 Les obligations en matière d'accès à la commande publique et de mise en concurrence

8.2.1 Les conditions d'accès à la commande publique

Il est tout d'abord relevé que le site internet officiel de la commune ne présente aucun lien permettant d'accéder aux offres de marchés en cours ou encore à une liste des marchés attribués. Ceci rend inopérant une partie du dispositif prévu par la délibération du 29 mars 2004 qui cite ce moyen d'information pour les marchés conclus selon une procédure adaptée.

Par ailleurs la commune ne procède pas à la publication de la liste des marchés selon les conditions prévues à l'article 133 du code des marchés publics 2006 qui indique : « *Le pouvoir adjudicateur publie au cours du premier trimestre de chaque année une liste des marchés conclus l'année précédente ainsi que le nom des attributaires. Cette liste est établie dans les conditions définies par un arrêté du ministre chargé de l'économie* ».

L'absence de mise en concurrence réelle

De nombreuses dépenses ont été effectuées en dehors de toute mise en concurrence et du respect de la réglementation applicable en matière de publicité.

C'est le cas notamment pour les travaux effectués au centre de vacances « HASELBOURG » durant la période sous revue pour un montant de 166 802, 58 € TTC.

Les prestations concernées n'ont fait l'objet d'aucune mesure de mise en concurrence formelle ou de publicité et ont été réglées sur simple présentation de factures. Aucune pièce relative à une éventuelle mise en concurrence n'a ainsi pu être transmise à la chambre suite à ses demandes.

De plus l'installation d'une aire de jeux dont le montant était initialement fixé à 15 000 € TTC a atteint 26 269,66 €.

D'autres opérations n'ont par ailleurs pas plus fait l'objet d'une mise en concurrence formelle ou de publicité. Ainsi, concernant les travaux effectués au foyer bois-Richard (montant de 36 258, 40 €), les procédures relatives à la passation du marché ont, selon la commune, été assurées par le cabinet chargé d'étudier la faisabilité et la maîtrise d'œuvre des travaux.

Il convient de rappeler que le suivi ces procédures devait être assuré dans le cadre réglementaire prévu à cet effet. Un cabinet peut être chargé d'assurer une étude de faisabilité ou la maîtrise d'œuvre d'un marché ainsi que de la confection des pièces (avis d'appel public à la concurrence, avis d'attribution, notification, préparation des actes d'engagement).

Il ne peut en revanche se substituer à la personne responsable du marché ou à la commission d'appel d'offres pour les obligations relevant de celles-ci en matière de mise en concurrence, d'attribution et de publicité, l'ensemble de ces pièces devant bien entendu être détenu par la collectivité donneuse d'ordre.

Là encore, la commune n'a pas été en mesure de transmettre les pièces concernées, qu'il s'agisse de l'avis d'appel public à la concurrence ou encore de l'avis d'attribution, ce qui laisse à penser que l'ensemble de ces obligations n'ont, a priori, pas été respectées.

Outre le risque juridique encouru par la commune concernant l'absence de mise en compétition des prestataires, la chambre relève que l'absence de mise en concurrence formelle a pu priver la commune de la possibilité de bénéficier des meilleurs prix ou prestations.

La réalisation de ces travaux de rénovation du foyer « bois-Richard », prévus dans l'étude de faisabilité pour un montant de 28 100 € ht pour 6 lots, a elle aussi généré un coût supplémentaire pour une dépense réelle de 36 258,40 € ht soit un dépassement significatif du montant prévisionnel de 30 %. L'absence de mise en concurrence pour cette opération a pu priver la commune de la possibilité d'obtenir les meilleures conditions de prix.

Enfin des travaux de toiture ont été effectués au foyer bois-Richard pour un montant de 7 248 € ht, préalablement à l'étude de faisabilité rendue par le cabinet d'études quelques jours, plus tard, sans qu'ils aient fait l'objet d'une quelconque mise en concurrence ou mesure de publicité.

D'autres marchés, pour lesquels aucune procédure de mise en concurrence ne semble avoir été effectuée, concernent des travaux de réfection de chaussée ou de raccordement effectués par l'entreprise SMTPF pour des montants TTC respectifs de 32 296,94 € et de 47 392,70 €.

A un degré moindre, des travaux de toiture (caserne des pompiers et morgue) ont été réalisés durant l'exercice 2007 sur simple facture pour des montants de 12 269,26 €, 8 503,56 € et 2 394,37 €.

Compte tenu des montants concernés et du caractère homogène et récurrent des prestations précitées, la contractualisation de la demande par un marché aurait dû être envisagée après une mise en concurrence formelle permettant de garantir une véritable transparence dans l'attribution des commandes et à la commune d'obtenir, le cas échéant, un meilleur prix ou tout du moins l'assurance que la tarification appliquée par les entreprises prestataires n'était pas surévaluée.

Le nombre d'exemples relevés dépasse un dysfonctionnement ponctuel et peut sembler constituer un mode de gestion conduisant à s'affranchir des principes de libre accès à la commande publique.

La chambre rappelle que les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures s'appliquent à tous les marchés publics et que le non respect de ces principes pouvait être constitutif du délit de favoritisme prévu par l'article 432-14 du code pénal.

8.2.3 Les anomalies relevées dans le cadre du renouvellement ou de la passation de certains marchés

La confection du bulletin municipal

La chambre a relevé que les travaux de confection et d'impression du bulletin municipal, ainsi que diverses prestations de communication ou de maintenance du site internet de la commune reposent sur des conventions, conclues à l'origine sur la base de simples devis, datées respectivement du 25 octobre 2001 et du 13 juin 2002.

L'entreprise « déclic communication » a assuré les prestations correspondantes entre 2004 et 2007 pour un montant total de 125 674 € ht pour le bulletin municipal et de 17 726 € pour les prestations annexes (cf. tableau ci-dessous).

	2004	2005	2006	2007	Total
Bulletin municipal	27 860	32 884	30 990	33 940	125 674
Prestations diverses (impressions, communication, maintenance site internet)	6 164	6 227	3 189	2 146	17 726

Compte tenu de l'ancienneté des devis transmis par cette entreprise en 2001 et 2002, il appartient à la commune de mettre en place une procédure de marché adéquate en vue notamment de respecter les principes de base de la commande publique comme la mise en concurrence et l'égalité de traitement entre les candidats éventuels.

La chambre rappelle en effet que la notion de procédure adaptée prévue par la réglementation n'exonère pas la personne publique de mise en concurrence réelle.

Au cas particulier, la commune déroge non seulement au cadre juridique applicable à la commande publique, mais aussi à la délibération du 29 mars 2004 valant règlement intérieur en ce qui concerne la procédure relative aux marchés conclus selon une procédure adaptée, s'agissant des obligations de publicité et de mise en concurrence.

L'acquisition d'un camion porte-outils

L'acquisition, par la commune d'un camion porte outil faisant suite à une délibération du 6 mars 2007, pour un montant de 210 702 € ht, appelle les observations suivantes :

On observe à l'examen de l'ensemble des pièces du marché que, en premier lieu, sur les treize entreprises ayant retiré un dossier, seule l'une d'entre elles a déposé une offre, ce qui était peut-être lié aux conditions de financement, mention étant faite à cet égard de l'absence de registre de dépôt des offres..

S'agissant des modalités de financement de cette acquisition, la chambre relève l'absence d'inscription de l'opération dans les documents budgétaires. Aucun crédit spécifique ne figure en effet dans les budgets primitifs 2007 et 2008, contrevenant ainsi aux principes de prévision et d'autorisation des dépenses.

Une délibération du 17 septembre 2008 précise sur ce sujet au point 4 intitulé « acquisition d'un véhicule porte-outils polyvalent pour les services techniques » : « M. MULLER rappelle que par délibération en date du 6 mars 2007 le conseil municipal acceptait le principe d'une telle acquisition en autorisant la procédure d'appel d'offres adéquate et en chargeant le service technique et la commission ad hoc de choisir l'offre la

plus intéressante. L'offre retenue par la commission d'appel d'offres du 19 juillet 2007 émane de la société D. HANTSCH S.A. de 67520 Marlenheim pour un montant de 210 702,34 € HT, soit 252 000 € TTC.

Il est donc demandé au conseil municipal:

- de confirmer le choix de la CAO pour le titulaire ci-dessus au prix de 252 000 € TTC de prévoir les crédits nécessaires de la manière suivante: 50 % au BP 2009 - 50 % au BP 2010 -et d'autoriser M. le Maire à comparaître à la signature du marché correspondant ainsi qu'à tout document nécessaire à la réalisation de l'opération ».

Le point 11 de la délibération du 13 novembre 2008 précise enfin : « M. MULLER rappelle que par délibération en date du 17 septembre 2008 le conseil municipal attribuait le marché « Fourniture d'un camion porte-outils » à la société D. HANTSCH S.A. de MARLENHEIM (67520) pour un montant de 210 702,34 € HT, soit 252 000 € TTC.

Il est proposé de modifier les conditions de paiement pour ne prévoir la dépense qu'au budget 2009. Le conseil municipal est donc appelé à :

- confirmer le choix de la CAO pour le titulaire ci-dessus au prix de 252 000 € TTC ;*
- approuver l'avenant qui modifie les conditions de paiement à un paiement en une seule fois ;*
- prévoir les crédits nécessaires au budget 2009 ;*
- et autoriser M. le Maire à comparaître à la signature du marché correspondant ainsi qu'à tout document nécessaire à la réalisation de l'opération. ».*

Il ne peut qu'être rappelé que les dépenses projetées doivent être inscrites dans les documents budgétaires prévisionnels, le budget étant en effet l'acte par lequel sont prévues et autorisées par l'assemblée délibérante les recettes et les dépenses de l'exercice (article L. 2311-1 du CGCT) ; cette absence de prévision de l'opération en cause, dont le montant s'est élevé au final à 210 752 € ht, contrevient au principe de sincérité budgétaire.

Par ailleurs, les modalités de financement visées à l'article 8 « règlement-cautionnement » du cahier des charges administratives particulières (CCAP) prévoyaient un règlement fixé comme suit : « 1^{er} paiement 50 % début avril 2008, 2^{ème} paiement 50 % début avril 2009 ».

Le représentant de l'État chargé du contrôle de légalité a toutefois estimé, par lettre du 24 septembre 2008, qu'au regard de l'article 96 du CMP 2006, cette clause était illicite et que le marché n'était dès lors pas exécutoire. L'article 96 du CMP indique en effet qu'« est interdite l'insertion dans un marché de toute clause de paiement différé ».

Au plan pratique, l'article 8 du CCAP précité a été modifié en conséquence, en accord avec les parties concernées, prévoyant qu'« à réception de facture, les modalités particulières de règlement seront précisées dans l'offre. Il n'est pas prévu d'avance facultative ».

La chambre considère qu'une telle modification du CCAP aurait toutefois dû entraîner la passation d'un nouveau marché³ dans la mesure où les conditions de paiement prévues par le CCAP ont été modifiées au-delà d'une simple mise au point.

³ CAA Bordeaux, 22 mai 2003, *Société Alzate*, Contrats et March. Publ.12/2003, n°229, obs. F. Olivier. TA Lyon, 8 mars 2007, n°06-02367, *Préfet du Rhône*, Contrats et March. Publ. 5/2007, n°144, obs. F. Llorens et P. Soler-Couteaux : la mise au point ne doit pas révéler une mauvaise définition des besoins (292 places de

Il est rappelé que le pouvoir adjudicateur, en accord avec le candidat retenu, peut procéder à une mise au point des composantes du marché sans en remettre en cause les caractéristiques substantielles, notamment financières.

En outre, l'attribution du marché suite à la délibération du 23 novembre 2008 est intervenu plus d'un an après que la CAO se soit réunie en juillet 2007.

Un tel délai aurait pu entraîner une remise en cause du prix proposé par le candidat retenu puisque l'avis d'appel public à la concurrence prévoyait une durée de validité de l'offre de 90 jours (à compter de la date limite de réception de l'offre).

Enfin, la publication de l'avis d'attribution, le 2 février 2009, a été effectuée bien après la notification au candidat retenu de l'octroi du marché le 23 novembre 2008, soit plus de 70 jours après la décision d'attribution.

En effet l'article 85 du CMP 2006 stipule que : « *-Pour les marchés et les accords cadres donnant lieu à l'une des procédures formalisées et pour les marchés de services relevant de l'article 30 d'un montant égal ou supérieur à 206 000 € ht, le pouvoir adjudicateur envoie pour publication, dans un délai maximal de quarante-huit jours à compter de la notification du marché ou de l'accord cadre, un avis d'attribution. Le pouvoir adjudicateur est dispensé d'envoyer un avis d'attribution pour les marchés fondés sur un accord cadre* ».

8.3 L'enregistrement des offres

La chambre relève l'absence de tenue d'un registre de dépôt des offres pour la plupart des marchés conclus durant la période sous contrôle.

Or, l'article 58 du CMP 2001 indique que « les dossiers des candidats sont transmis par tout moyen permettant de déterminer de façon certaine la date et l'heure de leur réception et de garantir la confidentialité. Ils doivent comporter une enveloppe contenant les renseignements relatifs à la candidature ».

Les articles 59 et 62 complètent le cadre réglementaire, respectivement pour les appels d'offres ouverts et les appels d'offres restreints, en précisant que « seuls peuvent être ouverts les plis qui ont été reçus au plus tard à la date limite qui a été annoncée dans l'avis d'appel public à la concurrence ». Ces principes sont repris dans les versions 2004 et 2006 du code des marchés.

Au plan pratique, l'organisateur de la mise en compétition est amené à tenir un document d'enregistrement en application des articles précités. Il est ainsi conseillé d'utiliser l'imprimé type mis à la disposition des organismes soumis à la réglementation applicable en matière de commande publique, étant rappelé que depuis le code des marchés publics 2001, cet imprimé est facultatif, la personne responsable du marché pouvant utiliser un document qui lui est propre.

stationnement portées à 450). Voir aussi, TA Nice, 24 mars 2006, *Société Dégremont c/ SI pour le traitement des OM de l'aire de Fréjus*, AJDA 26 juin 06, p. 1277, conclusions F. Dieu : l'ajout dans le CCAP d'une clause prévoyant des pénalités financières en cas de performances insuffisantes excède une simple mise au point.

Le non respect de cette procédure peut, en cas de recours contentieux, présenter un risque pour la personne publique organisatrice.

Dans l'hypothèse où il serait nécessaire d'attester du respect des principes de concurrence et d'égalité de traitement entre les candidats, la commune de l'Hôpital ne pourrait apporter la preuve matérielle de sa bonne foi.

Outre la nécessité de pallier à ce risque, il paraîtrait opportun de mettre en place un processus d'enregistrement des offres permettant à la commission d'appel d'offres d'apprécier de façon plus rigoureuse et transparente la réception et la présentation des offres soumises par les candidats.

Enfin, la liste des marchés, à publier conformément aux dispositions du CMP, n'a pu être transmise à la chambre.

Pour mémoire, la liste des marchés attribués doit être publiée au cours du 1^{er} trimestre de chaque année conformément aux dispositions de l'article 133 du CMP 2006 qui indique à cet effet que « le pouvoir adjudicateur publie au cours du premier trimestre de chaque année une liste des marchés conclus l'année précédente ainsi que le nom des attributaires. Cette liste est établie dans les conditions définies par un arrêté du ministre chargé de l'économie ».

Dès lors la chambre invite la commune à se doter d'un règlement intérieur qui déterminerait plus précisément les modalités applicables aux marchés conclus selon une procédure adaptée, d'autant plus que la majeure partie des commandes publiques effectuées par la commune relèvent de cette catégorie. Le respect des obligations visées à l'article 133 du CMP 2006 concernant la diffusion de la liste des entreprises attributaires de la commande publique et l'instauration d'une mise en concurrence réelle devraient mieux garantir la transparence requise par la réglementation.

L'ordonnateur, tout en prenant acte des recommandations de la chambre, estime, quant à lui, le nombre de manquements au code des marchés « extrêmement limité » et parmi les moins importants des opérations réalisées par la commune, la passation des marchés publics étant par ailleurs dorénavant confiée à un « référent » désigné au sein du personnel communal.

9 RECOMMANDATIONS

1. Mouvementer les comptes de rattachement des charges et des produits.
2. Maîtriser les charges de personnel et les subventions versées.
3. Constituer des provisions pour litiges et contentieux.
4. Régulariser le régime indemnitaire et harmoniser le dispositif mis en place.
5. Exécuter les décisions de justice dans les deux mois à compter de la notification du jugement exécutoire.
6. Reconsidérer les relations entre la commune et l'association « le progrès » en fonction des services qui lui ont été délégués, compléter en ce sens la convention passée avec l'association, et exiger de celle-ci une comptabilité analytique par branche d'activité.

7. Appliquer les modalités adoptées par le conseil municipal relatives à la commande publique, respecter les principes de mise en concurrence fixés par le code des marchés et de libre accès à la commande publique.
8. Mettre en place un processus rigoureux et précis d'enregistrement des offres et publier la liste des marchés conformément à l'article 133 du code des marchés publics.

Telles sont les observations et recommandations que la chambre régionale des comptes a souhaité formuler sur la gestion de la commune de L'HÔPITAL.