

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Référence à rappeler :

Greffe/BA/ n°1225

Lettre recommandée avec AR n°9288 5821 8 FR

OBJET : Lettre d'observations définitives relative à la gestion du casino municipal de Cagnes-sur-Mer.

Monsieur le Maire,

La Chambre régionale des comptes a, dans sa séance du 31 mai 2001, arrêté ses observations définitives au vu notamment des réponses adressées à ses observations provisoires.

Conformément à l'article L 241-11 du Code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Vous voudrez bien trouver ci-joint le texte intégral des observations définitives de la Chambre.

Je vous prie de croire, Monsieur le Maire, en l'assurance de ma considération distinguée.

Le Président,

Alain PICHON

Monsieur Louis Nègre

Maire

Hôtel de Ville

06800 CAGNES SUR MER

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA CONCESSION DU CASINO MUNICIPAL

DE CAGNES-SUR-MER

(Alpes Maritimes)

Exercices 1994 à 2000

Rappel de la procédure

La chambre a inscrit à son programme de travail l'examen de la gestion de la commune de Cagnes-sur-Mer, à partir de l'exercice 1986, qui a été attribué à M. Rocca, conseiller. Elle a également inscrit sa participation à une enquête conjointe de la Cour et des chambres régionales des comptes sur les casinos. L'examen de la gestion de la commune de Cagnes sur Mer étant achevé, un rapport complémentaire concernant cet aspect de la gestion a été attribué à Mme Tessaro, conseiller. Le maire en a été informé par lettre du président de la chambre du 20 mars 2000.

L'entretien de fin d'instruction, a eu lieu le 12 février 2001 entre le rapporteur et Mme Suzanne Sauvaigo, maire de la commune jusqu'en juin 1995, et avec M. Louis Nègre, maire en fonctions.

Dans sa séance du 8 mars 2001, la chambre a arrêté ses observations provisoires. En application de l'article R. 241-12 du code des juridictions financières, ces observations ont été transmises dans leur intégralité à M. Nègre, à Mme Sauvaigo, et au directeur du casino. Les réponses de Mme Sauvaigo et de M. Nègre ont été enregistrées au greffe de la chambre le 20 avril 2001, et celle du responsable du casino le 14 mai 2001. Aucune de ces personnes n'a demandé à être entendue par la chambre.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre, a délibéré et adopté, le 31 mai 2001, ses observations définitives dans la composition suivante : M. Pichon, président, MM. Fabre et Giannini, présidents de section, Mme Donnadiou, MM. Gomez, Amigues, Mme Girard, M. Matthey, conseillers, et Mme Tessaro, conseiller- rapporteur.

En application des dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par le maire de Cagnes-sur-Mer à son assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant leur réception. Elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Elles seront, après cette date communicables à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Commune touristique et station balnéaire du littoral méditerranéen, la commune de Cagnes sur Mer a décidé, en 1994, l'ouverture d'un casino afin de contribuer à l'animation de la station et de constituer une source supplémentaire de recettes pour le budget communal.

Longtemps interdits en France, du moins dans les lieux publics, les jeux de hasard ont été autorisés dans les casinos ouverts dans les communes classées stations thermales, balnéaires ou climatiques par la loi du 15 juin 1907 qui, bien que plusieurs fois modifiée demeure la base essentielle de la réglementation. Ils constituent toutefois une dérogation à l'article 410 du code pénal, et à ce titre leur ouverture doit être autorisée par le ministre de l'Intérieur au terme d'une longue procédure, et leur fonctionnement est strictement réglementé.

Si la jurisprudence administrative a d'abord marqué une certaine réticence à considérer comme activité de service public des activités de spectacles et de loisirs, le Conseil d'Etat, statuant au contentieux a fini par reconnaître que les concessions d'exploitation des casinos sont des concessions de service public conclues dans l'intérêt du développement touristique et balnéaire de la ville. Consulté par le Ministre de l'Intérieur au sujet de l'application de " la loi Sapin "aux casinos, la Haute Juridiction a été d'avis, le 4 avril 1995, qu'en tant que telles " elles figurent bien au nombre des délégations de service public au sens de la loi du 29 janvier 1993.

Dans le cadre de cette enquête, la chambre a examiné la procédure de délégation de ce service public, les relations juridiques et financières découlant du cahier des charges de la concession, et les contrôles exercés par la ville de Cagnes sur Mer sur le service délégué. Elle a relevé les points suivants.

1- Une procédure précipitée sans mise en concurrence.

Décidée en 1994 -soit postérieurement à la publication de la loi du 29 janvier 1993 mais il est vrai avant l'avis du Conseil d'Etat qui a levé toute incertitude sur la nature de la délégation-, l'ouverture du casino de Cagnes-sur-Mer et la délégation de son exploitation n'ont pas respecté l'obligation légale de publicité. Dans sa séance du 1er décembre 1994, le conseil municipal a été appelé à se prononcer pour la première fois sur le principe de la création d'un casino dans la commune et sur un projet de cahier des charges de trois pages, négocié de " gré à gré " par le maire avec la société anonyme " Cagnes-sur-Mer Loisirs ", filiale de la Compagnie Financière Régionale (CFR), holding du groupe Tranchant, nouvellement créée.

L'article 9 de ce document a été complété par l'engagement formel du futur concessionnaire de transférer l'autorisation de jeux sollicitée sur une autre installation que le site proposé (116 boulevard de la plage), lorsque la demande lui en serait faite, et le cahier des charges

définitivement adopté par l'assemblée délibérante le 29 décembre 1994. Dès la fin de l'enquête commodo et incommodo (du 9 au 19 janvier 1995), soit le 20 janvier 1995 l'assemblée délibérante par délibération motivée donnait un avis favorable à l'ouverture d'un casino dans la commune malgré les réserves exprimées par certains riverains craignant les nuisances phoniques.

En agissant dans la précipitation la commune de Cagnes-sur-Mer, par une procédure irrégulière s'est privée pour une longue période des moyens d'obtenir des conditions plus avantageuses d'exploitation du service en faisant jouer la concurrence, même si en vertu de la jurisprudence administrative la commune dispose toujours du pouvoir de modifier et même de résilier le contrat " en vue de satisfaire les exigences de l'intérêt général ".

La chambre rappelle que si des prérogatives de puissance publique conservent à la ville de Cagnes-sur-Mer un droit à la modification unilatérale et à la résiliation de ce contrat administratif, après la signature de telles modifications doivent se justifier par une cause objective tendant à la satisfaction de l'intérêt général et, à l'exception de la déchéance pour faute grave du concessionnaire s'accompagnent de compensations financières visant à conserver l'équilibre financier du contrat. Elles ne sauraient se comparer à la marge de manœuvre dont dispose une commune à la phase de négociation en présence de plusieurs offres concurrentes.

2- Le casino de Cagnes-sur-Mer et la société exploitante.

2-1-Situation et importance du casino.

L'exploitation des jeux par le casino a été autorisée par l'arrêté ministériel du 20 avril 1995 mais n'est devenue effective qu'en juillet 1996. Accordée pour deux ans et limitée aux jeux de table, elle a été renouvelée pour 5 ans en 1997 et complétée en 1999 par une table de stud poker de casino. Après deux refus, l'arrêté du 19 juillet 2000 a autorisé l'importation de trente machines à sous dont la mise en service est effective depuis le 17 octobre 2000. Les résultats du premier trimestre d'exploitation de ces " bandits manchots ", permettent d'envisager un doublement du chiffre d'affaire de la saison 2000/2001.

Le casino fonctionne dans un immeuble situé au 116 boulevard de la plage loué à la société " Mer et Soleil ". Il se situait modestement par l'importance du produit brut des jeux (4 189 860 F) à la 155ème place (sur 160) au plan national pour la saison 1998/1999. L'avantage géographique d'une situation face à la mer est contrebalancé par l'exiguïté des locaux qui freine son extension et l'absence de parkings réservés à la clientèle.

2-2-Situation juridique et financière de la société exploitante.

La société anonyme " Cagnes-sur-Mer Loisirs " créée le 8 décembre 1994 a fait l'objet depuis cette date de deux opérations de recapitalisation par la société mère en mai et octobre 1998 pour absorber les déficits des exercices antérieurs. Le capital social a été porté à 12 MF par émission

de 110 000 actions de 100 F, au seul bénéfice de la société mère, la C.F.R. qui détient actuellement 99,99 % du capital. L'assemblée générale extraordinaire du 25 mai 1999 a décidé d'une nouvelle augmentation de son capital de 4 MF suivie d'une réduction d'un même montant par imputation sur les déficits antérieurs reportés.

La société concessionnaire a passé le 1er octobre 1996 une convention d'intégration fiscale avec sa société mère et adhère au G.I.E " Casinos Conseil et Service ", dont l'objet est la mise à disposition de ses membres des services communs en moyens et en personnel, la passation de contrats de prestations de service et la réalisation de toutes les opérations mobilières et immobilières. A ce titre elle a payé 113 386 F en 1996/1997, 125 186 F en 1997/1998 et 123 223 F en 1998/1999. Ce dispositif d'exploitation, fréquent dans les groupes de société est autorisé par l'administration fiscale.

Ventilation du chiffre d'affaires :

Au titre de	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000
Produit jeux	676 165	3 246 565	4 423 555	4 189 680	6 423 861
Prélèvements	133 697	926 595	1 365 906	1 435 018	2 321 012
Produit net jeux	542 468	2 319 970	3 057 648	2 754 661	4 102 849
Pourboires jeux	44 760	144 555	0	0	0
Recettes bar	35 118	121 225	97 174	117 153	116 994
Recettes rest.	1 269	31 443	47 927	67 530	120 133
Recettes diverses	10 367	31 182	34 066	28 831	57 548
chiffre d'aff.	633 982	2 648 276	3 236 815	2 968 176	4 397 524

Depuis sa création la société présente un résultat net comptable déficitaire imputable en grande partie à l'augmentation trop rapide des charges de personnel dont l'effectif est passé de 19 agents en 1996 à 45 en 2000 :

1995/1996 =	2 549 828 F
1996/1997 =	3 769 604 F
1997/1998 =	4 229 382 F
1998/1999 =	4 780 306 F

La masse salariale (charges sociales incluses) de 881 822 F en 1996 est passée à 3 870 688 F en 1999/2000, et le salaire brut moyen mensuel de 9 200 F à 10 500 F. Cette période a aussi connu une modification dans la répartition des pourboires, dont la convention collective nationale garantit aux employés des jeux un montant minimum. Actuellement, les pourboires sont centralisés et répartis selon le système dit " de la masse unique ". Les comptes de la société font aussi apparaître une provision pour clients douteux (97 650 F), dont le montant annuel va croissant et qu'il convient de surveiller.

Les premiers mois d'exploitation des machines à sous laisse espérer une amélioration sensible de la situation financière de la société exploitante pour la saison 2000/2001. Toutefois le maire de

Cagnes-sur-Mer s'est engagé à suivre attentivement l'évolution des charges de fonctionnement concernant ces deux secteurs.

3- Les conditions d'exploitation du casino.

Aux termes de l'article 1er de l'arrêté du 23 décembre 1959 modifié relatif à la réglementation des jeux dans les casinos, " un casino est un établissement comportant trois activités distinctes : le spectacle, la restauration et le jeu, réunies sous une direction unique, sans qu'aucune d'elles ne puisse être affermée ". Le fonctionnement normal d'un tel établissement exige donc que ces trois activités soient assurées selon les modalités définies dans le cahier des charges.

3-1- La durée de la concession.

Le cahier des charges adopté a concédé l'exploitation des jeux pour 18 ans soit jusqu'en 2012. Il s'agit de la limite supérieure fixée par et l'article 4 de l'arrêté du 23 décembre 1959 modifié portant réglementation des jeux dans les casinos. La libre administration et la liberté contractuelle des collectivités territoriales s'exercent à l'intérieur des limites législatives et réglementaires en tenant compte des obligations mises à la charge du concessionnaire: importance des prestations ou montant des investissements à amortir et ne peut avoir pour effet de dénaturer les caractères fondamentaux de la concession par des clauses qui relèvent d'autres modes de gestion.

Au cas d'espèce, la concession est accordée pour la durée maximum autorisée bien que le cahier des charges et son avenant n'imposent au concessionnaire aucun investissement justifiant un amortissement sur une longue période et que les prestations mises à sa charge n'aient aucun caractère exceptionnel.

Signé le 29 décembre 1994 soit avant que la délibération autorisant sa signature ait acquis le caractère exécutoire (30 décembre 1994), ce contrat est juridiquement fragile : la transmission ultérieure de la délibération autorisant le maire à signer n'a pas pour effet de couvrir le vice d'incompétence entachant la légalité de la convention. Le cahier des charges de la concession est en outre incomplet et imprécis sur différents points.

3-2- La restauration.

Aucun article du cahier des charges ne précise les modalités d'exercice de cette activité annexe obligatoire. La chambre a constaté qu'aucune restauration n'est assurée dans la salle des machines à sous et que les clients de cette salle qui souhaiteraient se restaurer doivent acquitter au préalable un droit de timbre de 65 F, la restauration n'étant assurée quotidiennement que dans la salle des jeux de table. Cette organisation présente le double inconvénient d'augmenter le prix du repas du montant de droit de timbre et de fausser les statistiques relatives au nombre des entrées aux jeux de table. Il serait souhaitable d'étudier rapidement les possibilités d'y remédier.

3-3- L'animation, le spectacle et l'effort touristique.

La contribution du concessionnaire à l'animation touristique et culturelle de la commune est modeste. L'article 5 lui fait obligation de verser annuellement à l'office municipal du tourisme la somme de 50 000 F, indexée il est vrai sur l'évolution de l'indice général des prix à la consommation, soit 51 208 F en 1999. Coproducteur de spectacles il doit aussi assurer des animations hebdomadaires (thés et dîners dansants), des conférences et expositions, ainsi que deux soirées de gala par an avec spectacle gratuit. Enfin il participe financièrement à la promotion de la ville à travers l'organisation d'une course hippique : le prix du casino de Cagnes-sur-Mer.

En l'état des informations recueillies ces obligations paraissent correctement remplies. Toutefois aucun montant n'est prévu dans le cahier des charges et aucune convention n'a été produite à la chambre concernant les manifestations à promouvoir, leur bilan prévisionnel et les modalités d'évolution de la participation financière.

En application de l'article 6, " le casino soutiendra sous la forme de subvention, des associations ou des manifestations sportives locales ". Cette disposition constitue une stipulation pour autrui, dont ni les bénéficiaires ni les montants ne sont désignés dans le contrat. Selon le délégataire l'établissement a versé annuellement environ 40 000 F à des clubs de jeunes sportifs, au centre de Loisirs et Jeunesse de Cagnes sur Mer et, en 1998, à la Croix Rouge Française, organismes désignés par l'ordonnateur. Aucune disposition réglementaire ne fait obligation au concessionnaire d'un casino de financer le développement du sport ou de soutenir les œuvres caritatives et l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales dispose " les conventions de délégation de service public ne peuvent contenir de clauses par lesquelles le délégataire prend à sa charge l'exécution de services ou de paiements étrangers à l'objet de la délégation ".

Dans la mesure où le cahier des charges n'a pas prévu qui seront les bénéficiaires des participations du casino et quelle en sera la contrepartie attendue il appartient au conseil municipal d'en délibérer et d'autoriser le maire à signer un avenant au cahier des charges précisant ces points et une convention avec chaque bénéficiaire ou de décider que ces participations constitueront des recettes communales dont le recouvrement sera poursuivi par le comptable municipal.

La chambre a pris acte de l'engagement de l'ordonnateur de procéder par voie d'avenant à la régularisation des modalités de participation de l'exploitant à l'animation et à l'effort artistique de la ville.

3-4- Le prélèvement communal.

L'assiette des prélèvements de la commune et de l'Etat est le produit brut théorique des jeux, après l'abattement légal de 25 %. Le cahier des charges a fixé le prélèvement communal à 10 %

pour les trois premières années d'exploitation et au maximum légal de 15 % pour les 15 années restant à courir. Pour la saison 1999/2000 ce prélèvement (682 216 F), a augmenté de 44,7 % par rapport à la saison précédente (471 339 F) sous l'effet conjugué d'une progression significative de l'assiette et du passage au taux de 15 %. Cette évolution favorable pour la commune de Cagnes-sur-Mer devrait s'accroître pour les saisons suivantes en raison de la mise en service des machines à sous.

4-Evolution des recettes communales en provenance du casino.

Au titre de :	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000
Cahier des charges	50 712	243 492	331 766	471 339	682 216
Reversement de l'Etat(10%)	5 706	53 622	84 518	78 379	131 814
Prélèvement à employer (c/471)	2 250	33 250	34 133	33 250	74 500
Effort touristique*	50 000	50 852	51 055	51 208	52 079
T.professionnelle	4 583	10 224	28 405	49 973	143 349
TOTAL	113 251	391 440	529 877	684 149	1 083 958

Depuis 1997, première année complète de fonctionnement du casino, les recettes communales en provenance du casino ont presque triplé. Le poids de ces recettes aléatoires reste cependant faible (0,36 % des recettes réelles de fonctionnement du budget 2000) et ne présente actuellement pas de risque de dépendance pour les ressources budgétaires. Il conviendra cependant d'y veiller en raison de l'augmentation attendue du chiffre d'affaires et donc de l'assiette des prélèvements après la mise en service des machines à sous.

5- Les prélèvements de l'Etat.

Evolution des prélèvements de l'Etat (en francs) :

	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000
Prélèvement progressif	57 068	536 223	845 183	783 791	1 318 147
0,5 % sur jeux de table	3 380	16 233	22 118	20 948	27 880
2 % sur M.A.S.	0	0	0	0	9 759
C.S.G.	0	0	0	0	26 586
C.R.D.S.	2230	97 397	132 706	125 690	181 924
Droit de timbre sur les entrées	94 120	384820	386 265	450 975	496 925
TOTAL	156 818	1 034 673	1 386 272	1 381 404	2 061 221

Bien que l'assiette des divers prélèvements soit minorée par le choix du législateur de la faire reposer sur le produit brut théorique des jeux et non sur le produit réel, nettement plus important lorsque l'établissement exploite des machines à sous, l'ouverture d'un casino est pour la commune d'implantation comme pour l'Etat une importante source de recettes.

- Les contrôles des services communaux sur l'exécution du service concédé.

L'article 2 de la loi n° 95-127 du 8 février 1995 codifié à l'article L. 1411-3 du code général des collectivités territoriales exige chaque année avant le 1er juin la production par le délégataire à l'autorité délégante d'un rapport comportant notamment les comptes de la délégation retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution du service public, une analyse de la qualité de service et une annexe permettant à l'autorité délégante d'apprécier les conditions d'exécution du service public. L'ensemble de ces documents doit être annexé aux budgets de la commune (art. L. 2313-1 du même code).

Cette obligation n'est pas correctement remplie par l'exploitant. Les documents transmis à la ville (les comptes annuels de la société comportant des soldes intermédiaires de gestion) constituent une approche statistique par activité mais ne peuvent seuls assurer la transparence nécessaire à toute délégation de service public. La ville devra à l'avenir s'assurer que le rapport du délégataire est complet et exploitable et l'annexer aux documents budgétaires.

Le Président de la Chambre

A. PICHON

1)C.C.25 mars 1966, ville de Royan. Rec. 237. Jurisprudence confirmée notamment par C.E. 8 juillet 1987, société d'exploitation du casino de Capvern-les Bains.

2)Bilan et annexes au 31/10/1999

3)C.E. 1999, commune de CAP D'Ail-

C.A.A.de LYON, 25 mai 1999, commune du Lavandou-

C.E., 20 octobre 2000, société Citécâble-Est c/commune de VITTEL

2001-0502.doc 7/8