



# **RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES**

## **COMMUNE DE SAINT-PIERRE-DU-MONT Audit-flash**

**(Département des Landes)**

**Exercices 2017 et suivants**

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 27 avril 2023.



## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>2</b>
<b>ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE.....</b>	<b>3</b>
1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA COMMUNE .....	4
2 UNE SITUATION FINANCIÈRE MARQUÉE PAR UNE ÉPARGNE DE FONCTIONNEMENT EN NET REcul.....	4
2.1 Les charges de gestion.....	5
2.2 Les produits de gestion.....	7
2.3 L'investissement et l'endettement.....	7
3 LES INDEMNITÉS, LES AVANTAGES ET LES DÉPLACEMENTS DES ÉLUS MUNICIPAUX .....	9
3.1 Les indemnités versées aux élus.....	10
3.2 Les frais de déplacement des élus et leurs avantages en nature .....	11
3.2.1 Les frais de déplacement des élus .....	11
3.2.2 Le recours aux véhicules municipaux .....	11
3.2.2.1 Un encadrement tardif de leur utilisation .....	12
3.2.2.2 Un suivi insuffisant des règles d'utilisation .....	13
3.2.3 Les autres avantages en nature .....	14
4 LA LOCATION DES BIENS COMMUNAUX.....	15
4.1 Rappel du droit applicable.....	15
4.2 La location des biens communaux à Saint-Pierre-du-Mont .....	15
4.3 L'occupation, brève mais irrégulière, d'un bien par le maire .....	16
5 LA PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS.....	18
<b>ANNEXES.....</b>	<b>20</b>
Annexe n° 1. Évolution détaillée de la section de fonctionnement du budget principal (2017-2022) – en € .....	21
Annexe n° 2. Évolution détaillée des modalités de financement des investissements du budget principal (2017-2022) – en € .....	22
Annexe n° 3. Liste des abréviations .....	24

## SYNTHÈSE

Saint-Pierre-du-Mont est une commune landaise de près de 10 000 habitants, ce qui en fait la deuxième, sur le plan démographique, du territoire de Mont-de-Marsan-Agglomération. Sa situation financière est marquée, durant la période contrôlée (2017-2022), par une dégradation de sa capacité d'autofinancement, résultat d'une augmentation annuelle moyenne plus rapide des charges de gestion (+ 4,5 %), et singulièrement des charges de personnel (+ 4,9 %), par rapport à celle des produits de gestion (+ 2,5 %). Sans que cette situation soit aujourd'hui préoccupante, la municipalité doit dégager de nouvelles marges de manœuvre, en recherchant des recettes fiscales supplémentaires ou en maîtrisant davantage ses charges. En complément de l'augmentation des taux de la fiscalité locale pour 2023, décidée par le conseil municipal, l'ordonnateur a indiqué engager la municipalité dans un effort de maîtrise des charges de fonctionnement.

Le maire a loué un logement de la commune pendant quatre mois en 2020 et utilisé un véhicule municipal sur l'ensemble de la période contrôlée, en le remettant parfois à son domicile.

La location du bien, quoique brève, dépourvue d'intention frauduleuse et ayant donné lieu au versement d'indemnités mensuelles à la commune, était irrégulière, l'article 432-12 du code pénal interdisant aux élus exerçant des fonctions exécutives de contracter avec la collectivité qu'ils administrent – sauf dans les communes comptant au plus 3 500 habitants.

L'utilisation d'un véhicule municipal par le maire était également irrégulière jusqu'en mars 2022, faute pour le conseil municipal d'avoir délibéré chaque année pour le mettre à la disposition du maire. Ce véhicule, dont les trajets n'étaient pas retracés jusqu'en 2021, pouvait donc être utilisé par le maire en dehors de l'exercice de son mandat ou de ses fonctions, ce qui l'assimilait à une voiture de fonction, soit un élément de rémunération devant être déclaré comme un avantage en nature et assujéti à l'impôt sur le revenu et aux cotisations de sécurité sociale. L'adoption par le conseil municipal de deux délibérations le 9 mars 2022, l'une approuvant un règlement intérieur d'utilisation des véhicules de la commune, l'autre procédant à leur attribution, a permis une mise en conformité avec le droit applicable. Il reste toutefois à préciser davantage ces délibérations, de manière à ce qu'elles autorisent plus explicitement la mise à disposition de ces véhicules aux élus municipaux pour l'exercice de leurs fonctions et qu'elles en indiquent les conditions d'utilisation, ce à quoi l'ordonnateur s'est engagé. En outre, il importe que le maire et, plus généralement les autres élus et les agents de la commune, renseignent systématiquement et rigoureusement les carnets de bord permettant de suivre les trajets, ce qui n'est pas toujours le cas aujourd'hui mais devrait être corrigé prochainement selon l'ordonnateur.

Ces deux irrégularités ont donné lieu, sur le plan pénal, à un classement sans suite, après la mise en œuvre par le procureur de la République d'une alternative aux poursuites.

Le contrôle des indemnités, avantages en nature et frais de déplacement des élus ainsi que des mesures de prévention des conflits d'intérêts n'appelle pas de la part de la chambre de remarque significative, sous réserve de quelques améliorations nécessaires.

## ÉLÉMENTS DE PROCÉDURE

Conformément à l'article L. 211-4 du code des juridictions financières, le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Pierre-du-Mont a été inscrit au programme 2023 de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine pour la période courant à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017.

Conformément aux articles L. 211-3, L. 211-4 et R. 243-1 du code des juridictions financières, une lettre d'ouverture du contrôle a été adressée le 24 janvier 2023 à M. Joël Bonnet, maire de la commune depuis 2014, qui en a accusé réception le même jour.

L'entretien de début de contrôle a eu lieu le 26 janvier 2023. L'entretien préalable de fin d'instruction a eu lieu le 7 mars 2023.

Le contrôle a consisté en une brève analyse de la situation financière de la commune et l'examen de l'occupation d'un logement communal et de l'utilisation d'un véhicule municipal par le maire. Cet examen s'est opéré à travers un contrôle plus général des indemnités, avantages en nature et frais de déplacement et des mesures de prévention des conflits d'intérêts.

La chambre régionale des comptes a délibéré ses observations provisoires le 15 mars 2023. Celles-ci ont été adressées le 22 mars au maire, qui en a accusé réception le 27 mars 2023 et y a répondu par un courrier du 18 avril 2023. La chambre régionale des comptes a délibéré ses observations définitives le 27 avril 2023.

La présente publication est le résultat d'un « audit flash », un contrôle des comptes et de la gestion qui porte sur un dispositif circonscrit, une mesure précise ou une situation donnée, à expertiser, pouvant faire l'objet d'un point factuel et ciblé, dans un délai court.

## 1 PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA COMMUNE

Saint-Pierre-du-Mont est une commune des Landes. Elle est la deuxième par sa population – 9 689 habitants en 2019 – du territoire de Mont-de-Marsan-Agglomération, qui en compte près de 54 000. Avec la ville de Mont-de-Marsan, elle représente 74 % de la population intercommunale. Son dynamisme démographique, qu'atteste la progression du nombre de ses habitants de près de 12 % entre 2008 et 2019, plus du double (+ 5 %) de celle de son agglomération, s'accompagne toutefois d'un vieillissement de la population, la part des plus de 60 ans ayant cru de 21 % à 26 % sur la même période. Le taux de chômage dans la commune (8,9 % en 2019) est inférieur à celui constaté aux niveaux départemental et intercommunal (respectivement 9,9 % et 9,4 %)<sup>1</sup>.

## 2 UNE SITUATION FINANCIÈRE MARQUÉE PAR UNE ÉPARGNE DE FONCTIONNEMENT EN NET RECUL

À compter de 2020<sup>2</sup>, la commune ne possède plus qu'un seul budget annexe, celui du pôle de santé, dont les dépenses et recettes sont faibles (67 000 € de recettes pour 33 000 € de dépenses en 2021) en comparaison de celles du budget principal. L'analyse financière s'est concentrée, en conséquence, sur ce dernier budget, en incluant les chiffres, encore provisoires, de l'année 2022.

L'évolution de la situation financière de la commune, dont le détail figure aux annexes n<sup>os</sup> 1 et 2, dessine une dégradation de ses marges de manœuvre, en raison d'une augmentation annuelle moyenne plus rapide des charges de gestion (+ 4,5 %) par rapport à celle des produits de même nature (+ 2,5 %). Il en résulte une dégradation de l'excédent brut de fonctionnement (EBF) (- 11 % en moyenne annuelle) comme de la capacité d'autofinancement (CAF) brute<sup>3</sup> (- 12,8 % en moyenne annuelle). Leur niveau, confortable en 2017 puisqu'il se situait autour de 17 % des produits de gestion, s'est nettement dégradé, pour atteindre en 2022 environ 8 % de ces produits.

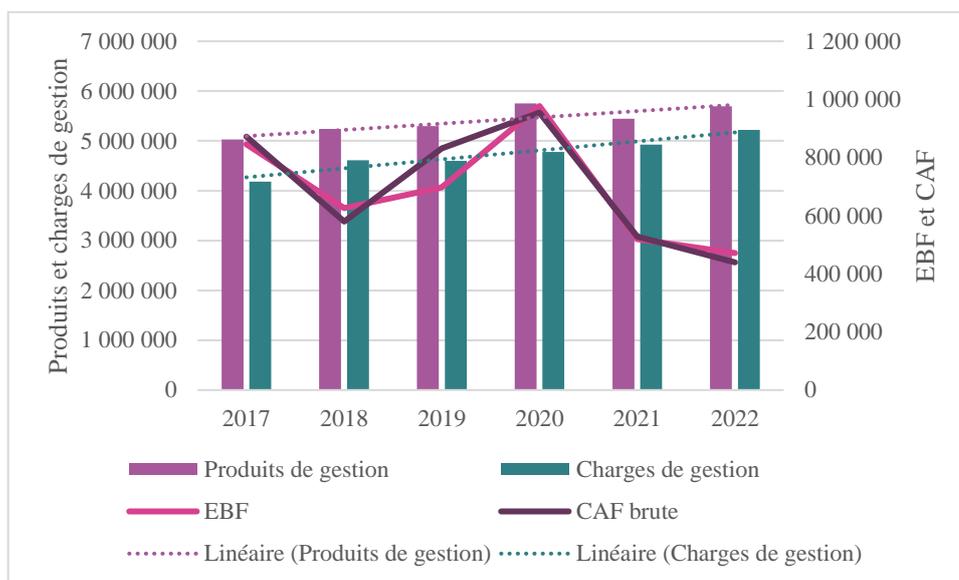
---

<sup>1</sup> Source : Insee, RP2008, RP2013 et RP2019, exploitations principales, géographie au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

<sup>2</sup> Après la clôture des budgets annexes de l'assainissement et de la distribution de l'eau lors du transfert en 2019 de ces compétences à la communauté d'agglomération ainsi que du projet urbain partenarial, du pôle service et commerce, du lotissement communal et du lotissement Pellagari, clôturés au 31 décembre 2018.

<sup>3</sup> Qui tient compte des résultats financiers et exceptionnels.

**Graphique n° 1 : évolution des principaux agrégats financiers du budget principal – en €**



Source : chambre régionale des comptes (CRC)

Après déduction du remboursement en capital de la dette, dont le montant a plus que doublé en passant de 175 000 € en 2017 à 356 000 € en 2022, la CAF nette chute sur la période de près de 35 % en moyenne annuelle.

## 2.1 Les charges de gestion

Le resserrement de l'écart entre le montant des produits de gestion et celui des charges de même nature résulte principalement de l'augmentation, au sein de ces dernières, des dépenses de personnel ainsi que, dans une moindre mesure, des subventions de fonctionnement et des charges à caractère général. Selon le maire, cette situation peut s'expliquer par les initiatives prises depuis 2017 en faveur de la communication (site internet, bulletin municipal, lien avec le secteur associatif), du développement du service des espaces verts (intégration de lotissements à son périmètre d'intervention) et de l'intégration du développement durable dans les actions de la ville (gestion active du patrimoine arboré depuis 2016 par exemple).

**Tableau n° 1 : évolution de la structure des charges de gestion courante du budget principal – en €**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évol. ann. moy. 2017-2021	Évol. ann. moy. 2017-2022
Charges à caractère général	1 059 319	1 169 081	1 036 646	1 077 565	1 107 075	1 221 679	+ 1,1 %	+ 2,9 %
+ Charges de personnel	2 136 134	2 320 399	2 476 202	2 440 674	2 497 697	2 716 255	+ 4,0 %	+ 4,9 %
<i>dont rémunérations du personnel titulaire</i>	<i>1 481 968</i>	<i>1 539 583</i>	<i>1 568 916</i>	<i>1 583 298</i>	<i>1 639 344</i>	<i>1 747 666</i>	+ 2,6 %	+ 3,4 %
<i>dont charges, impôts et taxes</i>	<i>808 818</i>	<i>810 981</i>	<i>857 670</i>	<i>842 302</i>	<i>886 394</i>	<i>931 699</i>	+ 2,3 %	+ 2,9 %
+ Subventions de fonctionnement	499 701	596 910	590 675	657 300	764 445	768 615	+ 11,2 %	+ 9,0 %
<i>dont centre communal d'action sociale</i>	<i>300 000</i>	<i>350 000</i>	<i>350 000</i>	<i>400 000</i>	<i>500 000</i>	<i>500 000</i>	+ 13,6 %	+ 10,8 %
+ Autres charges de gestion	488 653	525 155	496 559	602 643	555 830	515 622	+ 3,3 %	+ 1,1 %
+ Charges d'intérêt et pertes de change	43 855	87 027	77 622	93 266	83 280	75 774	+ 17,4 %	+ 11,6 %
<b>= Charges courantes</b>	<b>4 227 663</b>	<b>4 698 573</b>	<b>4 677 704</b>	<b>4 871 449</b>	<b>5 008 327</b>	<b>5 297 945</b>	<b>+ 4,3 %</b>	<b>+ 4,6 %</b>

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

Les effectifs de la commune ayant progressé modérément<sup>4</sup>, la hausse des charges de personnel s'explique surtout par la progression de la rémunération des agents sous l'effet :

- d'une part, du glissement vieillesse-technicité (avancements, promotions, réussites à des concours etc.), important compte tenu de la pyramide des âges ;
- d'autre part, de l'instauration en 2017 du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et l'engagement professionnel, qui a conduit à l'homogénéisation vers le haut des rémunérations, auparavant disparates, des personnels de catégorie C, majoritaires.

L'ordonnateur, en réponse aux observations provisoires, a également invoqué l'élargissement de l'accès des agents aux formations afin d'améliorer leurs compétences et l'essor démographique de la commune, qui générerait un surcroît d'activité de ses services justifiant de nouveaux recrutements, dont la chambre souligne cependant l'ampleur limitée jusqu'à présent. Il a également fait valoir le dégel du point d'indice des fonctionnaires, qui, effectif depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2022, n'a toutefois affecté le niveau de ces charges qu'à la fin de la période.

<sup>4</sup> Le nombre d'agents en équivalent temps plein travaillé est passé de 66 en 2017 – 60 titulaires et six non-titulaires – à 70 en 2022 – 67 titulaires et trois non-titulaires.

La hausse des subventions de fonctionnement résulte surtout du soutien accordé au centre communal d'action sociale (CCAS), même si l'ordonnateur a souligné l'effort par ailleurs consenti par la municipalité en faveur du secteur associatif local. Le montant de la subvention annuelle versée par la commune au CCAS a été porté de 300 000 € en 2017 à 500 000 € à compter de 2021 afin d'accompagner l'augmentation de la capacité d'accueil de la crèche municipale. Le maire a justifié en particulier cette hausse par le soutien au projet pédagogique de la crèche et à ses conséquences.

L'accroissement des charges à caractère général, également dynamiques, est important depuis 2022, le contexte inflationniste ayant conduit à renchérir le prix des matières premières et des fournitures. Mais leur augmentation est contenue grâce aux économies issues du recours à la géothermie pour le chauffage du complexe omnisports (cf. *infra*, 2.3) en lieu et place du gaz<sup>5</sup>.

## 2.2 Les produits de gestion

Les produits de gestion sont majoritairement constitués des ressources fiscales propres de la commune, d'une part, en augmentation annuelle moyenne de 2,7 %, et des ressources institutionnelles (dotations et participations), d'autre part, relativement stables. Les ressources d'exploitation, d'une moindre importance, sont également en hausse (+ 12,3 % en moyenne annuelle) grâce au remboursement de personnels scolaires et périscolaires mis à la disposition de l'agglomération.

Les taux de la taxe d'habitation et des taxes foncières étant demeurés stables jusqu'en 2022<sup>6</sup>, la progression des ressources fiscales procède du dynamisme de leurs bases et de la progression du produit de la taxe additionnelle aux droits de mutation. Si les recettes issues de la taxe foncière sur les propriétés bâties augmentent sur la période, c'est en raison de l'affectation à la commune, à compter de 2021, de la part revenant auparavant aux départements<sup>7</sup> afin de compenser la suppression progressive, jusqu'en 2023, de la taxe d'habitation sur les résidences principales, dont le produit baisse en conséquence. La nouvelle recette étant supérieure à ce que percevait la commune avant la réforme, elle est « sous-compensée » par l'application d'un coefficient correcteur, ce qui a pour effet de ne pas augmenter le produit fiscal qu'elle perçoit à ce titre.

## 2.3 L'investissement et l'endettement

L'effort d'investissement de la commune s'illustre, durant la période contrôlée, par l'achèvement de la construction du complexe omnisports évolutif ouvert (COSEC), principal équipement du territoire communal. Il s'agit du projet phare de la précédente mandature qui regroupe quatre salles de sport, trois dojos, une piscine couverte ainsi que des salles de réception et des bureaux pour les associations sportives. Selon le maire, ce projet, situé dans un quartier prioritaire de la politique de la ville, répondait à l'exigence de renouvellement d'installations

---

<sup>5</sup> L'économie est estimée par la commune à près de 100 000 € pour l'année 2022 sur le seul COSEC.

<sup>6</sup> 13,75 % pour la taxe d'habitation, 12,52 % (jusqu'en 2020) pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et 27,57 % pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties.

<sup>7</sup> Le taux communal de cette taxe est en conséquence passé de 12,52 % en 2020 à 29,49 % en 2021.

vieillissantes autour d'un pôle unique, conforme aux normes de sécurité actuelles et adapté à la vitalité du tissu associatif saint-pierrois. En outre, il se justifiait, dans le cas de la piscine, par la nécessité de réhabiliter le bassin à la suite de nombreuses fermetures causées par des fuites récurrentes dont les origines appelaient d'importants travaux sur la structure. Le projet, dont les travaux ont été réalisés entre 2017 et 2019 pour un coût total de 8,6 M€, a été cofinancé à hauteur de 3,9 M€, dont une large partie par le fonds de soutien à l'investissement public local (1,3 M€).

Le financement propre disponible, d'un montant cumulé de 11 M€ entre 2017 et 2022 (2,3 M€ de CAF nette et 8,7 M€ de recettes d'investissement hors emprunt), comparé aux 16,3 M€ d'effort d'équipement, a engendré un besoin de financement sur la période de 5,3 M€, couvert à titre principal par le recours à deux emprunts d'un total de 5 M€, en 2017 et 2019. L'encours de dette de la commune, de 4,5 M€ au 31 décembre 2022, ne présente pas de risque au regard des modalités de calcul des intérêts des emprunts. La capacité de désendettement, qui mesure la durée théorique qu'il faudrait à la collectivité pour rembourser sa dette en y consacrant 100 % des ressources issues du cycle d'exploitation, a plus que doublé sur la période, pour atteindre près de 11 années en 2022. Elle reste toutefois en-dessous du seuil d'alerte de 12 années<sup>8</sup>. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué que ce niveau devrait redescendre à cinq années environ à la fin de l'année 2023 au regard du sursaut attendu de la CAF brute.

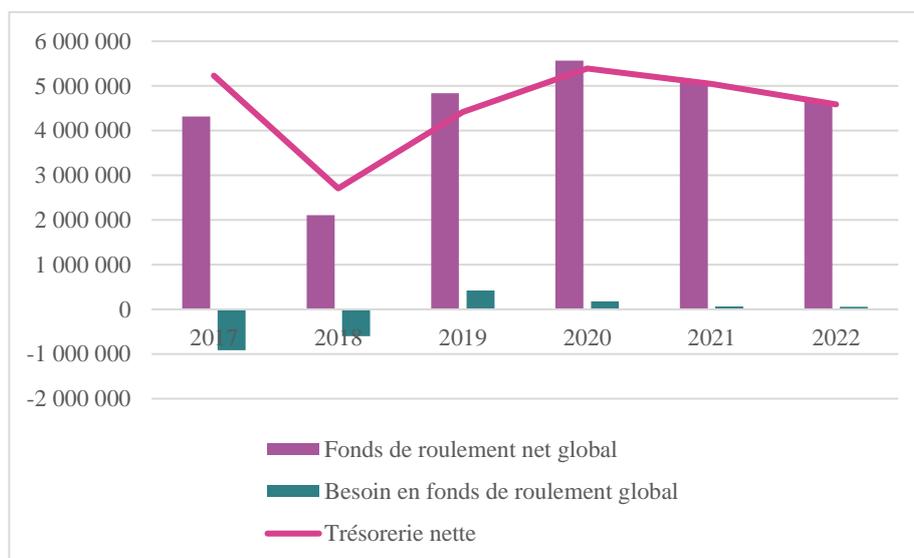
**Tableau n° 2 : situation de l'endettement du budget principal – en €**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Encours de dette au 31 décembre	4 619 357	4 222 154	5 920 314	5 732 541	5 223 752	4 781 884
Emprunts de l'année	3 000 000	0	2 000 000	0	0	0
Anuité en capital	175 079	296 163	287 800	395 483	351 489	357 852
Capacité de désendettement en années	5,3	7,3	7,1	6,0	9,9	10,9

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

Le solde du besoin de financement a été couvert par la mobilisation du fonds de roulement, c'est-à-dire les ressources dont la commune dispose à moyen et long termes pour financer son fonctionnement courant, d'un niveau constamment élevé. En début de période, le cycle d'exploitation de la municipalité et les décalages de trésorerie qu'il induit lui avaient permis de ne pas entamer ses ressources de long terme (besoin en fonds de roulement négatif en 2017 et 2018), ce qui n'est plus le cas à partir de 2018. La trésorerie de la commune est, malgré tout, très satisfaisante – elle permet de couvrir en moyenne chaque année 350 jours de charges courantes – grâce au niveau très élevé du fonds de roulement.

<sup>8</sup> Seuil auparavant fixé, pour les communes soumises aux « contrats de Cahors », par l'article 29 de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

**Graphique n° 2 : évolution de la situation bilancielle du budget principal – en €**

Source : CRC, à partir des comptes de gestion

Dans ces conditions, et sans qu'à ce jour sa situation financière soit préoccupante, la municipalité doit accorder une attention particulière au niveau des charges de gestion, dont le rapprochement de celui des produits de gestion pourrait remettre en cause sa capacité à réaliser des projets. La chambre invite donc la municipalité à réfléchir aux moyens susceptibles de dégager de nouvelles marges de manœuvre financières pour les années à venir, en recherchant des recettes fiscales supplémentaires ou en maîtrisant davantage les charges. C'est ce qu'a en partie fait le conseil municipal en approuvant, le 11 avril 2023, une augmentation de 14,99 % des taux de la fiscalité directe pour 2023<sup>9</sup> afin de parvenir à un produit fiscal proche de 5,3 M€. En outre, le maire, en réponse aux observations provisoires, a précisé que la maîtrise des charges de fonctionnement constituait l'une des missions prioritaires du directeur général des services dont le poste a été créé récemment, à travers une réorganisation du fonctionnement des services et un meilleur pilotage des ressources humaines.

### **3 LES INDEMNITÉS, LES AVANTAGES ET LES DÉPLACEMENTS DES ÉLUS MUNICIPAUX**

Le principe de la gratuité des fonctions électorales locales connaît plusieurs aménagements, avec le versement d'indemnités de fonction, le remboursement de certains frais et la compensation des pertes de revenus liées à l'exercice d'un mandat municipal pour les élus ne bénéficiant pas d'indemnités de fonction.

<sup>9</sup> Portant ceux-ci à 33,91 % pour la taxe foncière sur les propriétés bâties, 31,71 % pour la taxe foncière sur les propriétés non bâties et 15,81 % pour la taxe d'habitation sur les résidences secondaires.

Les frais de formation sont d'un montant très limité sur la période (compte 6535). Le conseil municipal n'a pas fait voter des frais de représentation pour le maire (compte 6536).

**Tableau n° 3 : évolution des indemnités et frais de mission et de formation du maire, des adjoints et des conseillers municipaux (2017-2022) – en €**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Indemnités de fonctions (c/ 6531)	107 238	107 291	107 819	106 292	107 820	109 703
Frais de mission (c/ 6532)	604	49	0	0	0	0
Cotisations de retraite (c/ 6533)	4 592	4 570	4 561	4 464	4 951	4 909
Frais de formation (c/ 6535)	15	0	0	480	45	333
Cotisation au fonds d'allocation des élus en fin de mandat (c/ 65372)	0	0	0	213	216	219
<b>Total c/ 653</b>	<b>112 449</b>	<b>111 861</b>	<b>112 380</b>	<b>111 449</b>	<b>113 032</b>	<b>115 164</b>

*Données arrondies à l'entier le plus proche*

*Source : comptes de gestion de 2017 à 2022*

### 3.1 Les indemnités versées aux élus

Les indemnités de fonction versées aux élus locaux ne sont ni un salaire, ni un traitement, ni une rémunération mais ont pour vocation de compenser les frais engagés par ceux-ci à raison des contraintes qu'ils supportent, notamment sur leur activité professionnelle. Leur niveau, fixé par l'organe délibérant en pourcentage du montant correspondant à l'indice brut terminal de la fonction publique<sup>10</sup>, varie selon la nature des fonctions exercées et la population de la collectivité concernée, dans les conditions prévues aux articles L. 2123-20-1 à L. 2123-24-1 du CGCT. L'indemnité versée à un adjoint peut dépasser le maximum prévu par ce barème si elle n'excède pas celle fixée pour le maire et si le montant total des indemnités maximales susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints n'est pas dépassé. Une indemnité peut également être versée pour l'exercice effectif des fonctions de conseiller municipal, sous la même réserve. Les conseillers municipaux auxquels le maire délègue une partie de ses fonctions peuvent percevoir une indemnité dans les conditions prévues pour les adjoints du maire, laquelle n'est pas cumulable avec celle qu'ils pourraient percevoir en simple qualité de conseiller municipal.

Les modalités de détermination et de versement des indemnités de fonction aux élus municipaux de Saint-Pierre-du-Mont n'appellent pas d'observation au regard des textes précités. De surcroît, les délégations de fonctions consenties par le maire, au cours de la précédente mandature et de l'actuelle, aux huit adjoints et au conseiller municipal délégué portent sur des attributions effectives et identifiées de façon précise pour permettre d'en apprécier la consistance.

La commune s'est conformée une seule fois, en 2021, à l'obligation instaurée en 2020 à l'article L. 2123-24-1-1 du CGCT de présenter chaque année un état de l'ensemble des indemnités de toute nature dont bénéficient les élus municipaux, avant l'examen du budget de la commune. La chambre rappelle donc à la commune l'obligation de présenter cet état chaque année, même si le montant des indemnités qui y figurent est demeuré inchangé.

<sup>10</sup> Indice brut (IB) 1015 jusqu'au 31 janvier 2017, IB 1022 entre le 1<sup>er</sup> février 2017 et le 31 décembre 2018 et IB 1027 depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

## 3.2 Les frais de déplacement des élus et leurs avantages en nature

### 3.2.1 Les frais de déplacement des élus

La prise en charge par la commune des frais de déplacement des élus municipaux est possible dans trois cas principaux :

- pour les voyages d'études des conseillers municipaux, dont l'objet et le coût prévisionnel doivent être définis par délibération préalable<sup>11</sup> ;
- pour se rendre à des réunions dans des instances ou organismes où ils représentent leur commune ès qualités, lorsque la réunion a lieu hors du territoire de celle-ci<sup>12</sup> ;
- dans le cadre de l'exécution d'un mandat spécial précisément<sup>13</sup> et préalablement défini par l'organe délibérant pour l'exercice de « *toutes les missions accomplies [...] dans l'intérêt des affaires communales, à l'exclusion seulement de celles qui [leur] incombent en vertu d'une obligation expresse* »<sup>14</sup>.

Les frais de mission sont rares et d'un montant limité. Ceux enregistrés en 2017 correspondent au déplacement du maire pour l'examen d'un recours concernant le projet d'extension d'un cinéma devant la Commission nationale d'aménagement cinématographique. Ce déplacement s'inscrivait dans le cadre de l'article L. 212-10-5 du code du cinéma et de l'image animée, qui prévoit que « *le maire de la commune d'implantation membre de la commission départementale d'aménagement cinématographique dont la décision fait l'objet du recours est entendu, lorsqu'il le demande, par la Commission nationale d'aménagement cinématographique* ». Il ne constituait donc pas une obligation expresse ni ne se justifiait par la nécessité de participer à une réunion où le maire représentait la commune ès qualités. Il aurait donc dû faire l'objet d'un mandat spécial de la part du conseil municipal, ce qui n'a pas été le cas. La commune veillera à en établir un au préalable, le cas échéant.

### 3.2.2 Le recours aux véhicules municipaux

En complément de l'indemnisation possible des frais de déplacement qu'il expose dans l'exercice de ses fonctions, un élu local peut bénéficier de la mise à disposition d'un véhicule. En vertu de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT, « *selon des conditions fixées par une délibération annuelle, le conseil municipal peut mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de la commune lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie. Tout autre avantage en nature fait l'objet d'une délibération nominative, qui en précise les modalités d'usage* ».

---

<sup>11</sup> Article L. 2123-15 du CGCT.

<sup>12</sup> Articles L. 2123-18-1 et R. 2123-22-2 du CGCT.

<sup>13</sup> CE, 24 mars 1950, *Sieur Maurice* ; 11 janvier 2006, *Département des Bouches-du-Rhône*, n° 265325.

<sup>14</sup> Articles L. 2123-18 et R. 2123-22-1 du CGCT.

Cette disposition, distincte de celle applicable aux agents territoriaux qui, seuls peuvent bénéficier d'un véhicule de fonction<sup>15</sup>, n'ouvre droit au bénéficiaire qu'à un véhicule de service, pour réaliser des trajets liés à l'exercice de son mandat ou de ses fonctions<sup>16</sup>. S'il peut être utilisé en dehors de ce mandat ou de ces fonctions, à des fins privées, il s'agit d'un véhicule de fonction, constitutif d'un élément de rémunération devant être déclaré comme un avantage en nature, assujéti à l'impôt et aux cotisations de sécurité sociale. Selon le gouvernement, la délibération annuelle par laquelle le conseil municipal met le véhicule à la disposition de l'élu peut autoriser ce dernier à le conserver à son domicile, à l'exclusion de tout autre utilisation à des fins personnelles<sup>17</sup>. Les autres avantages en nature susceptibles d'être octroyés par le conseil municipal à ses élus doivent être justifiés par l'exercice de leur mandat<sup>18</sup>.

La collectivité doit être en mesure de retracer de manière précise et fiable l'utilisation de chaque véhicule, en recourant, par exemple, à un carnet de bord pour vérifier la régularité des utilisations, connaître la disponibilité des véhicules et suivre leur état.

### 3.2.2.1 Un encadrement tardif de leur utilisation

La commune dispose d'un parc de 28 véhicules de service. Les modalités de leur utilisation n'ont été encadrées par le conseil municipal qu'à compter du 9 mars 2022, à travers deux délibérations approuvant le règlement intérieur d'utilisation de ces véhicules, d'une part, et procédant à leur attribution, d'autre part. Le maire a indiqué que « *le règlement intérieur d'utilisation des véhicules de service et la délibération portant attribution des véhicules municipaux en date du 9 mars 2022 viennent officialiser les conditions d'utilisation et d'attribution des véhicules municipaux aux agents et aux membres du conseil municipal, et le principe de remisage à domicile des véhicules de service* »<sup>19</sup>. Suivant des discussions entamées avec les organisations syndicales entre 2018 et 2020, le maire, par une note de service en date du 12 mars 2020, avait institué l'usage de carnets de bord pour chaque véhicule. Le règlement intérieur adopté en 2022 en a consacré l'existence et fait obligation de les renseigner.

Il était donc difficile, avant 2020, d'identifier le conducteur d'un véhicule et de suivre son utilisation. De surcroît, il n'existait pas, avant 2022, de règles encadrant précisément le recours par les élus ou les agents à un véhicule de service. Or le maire a reconnu au cours de l'instruction avoir utilisé régulièrement un véhicule de la commune entre 2016 et 2022, pour les besoins de ses fonctions et en remettant parfois celui-ci à son domicile. L'absence d'autorisation municipale pour ce faire a en conséquence méconnu les exigences de l'article L. 2123-18-1-1 précité. En outre, le défaut de suivi des trajets réalisés durant cette période, ne permettant pas de déterminer si le véhicule était assimilable à une voiture de service ou de fonction, et la non-déclaration à l'administration fiscale de ce qui constituait alors un avantage en nature, étaient susceptibles de justifier des poursuites pénales sur le fondement des articles 1741 du code général des impôts et

<sup>15</sup> Article 21 de la loi du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale, abrogé en 2021 et remplacé par les articles L. 721-3 du code général de la fonction publique et 6 du décret du 25 février 2022 portant diverses dispositions d'application de ce code.

<sup>16</sup> TA Toulon, 8 avril 2016, n° 1402248 ; CAA Marseille, 2 juillet 2015, n° 15MA01475.

<sup>17</sup> Réponse du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales du 20 mai 2021 à la question écrite n° 20817 de M. Loïc Hervé, sénateur.

<sup>18</sup> TA Nantes, 25 août 2020, n° 1805505.

<sup>19</sup> Réponse de l'ordonnateur à la question 3.2.

324-1 du code pénal<sup>20</sup> (cf. *infra*, 4.3). Le maire a indiqué, en réponse aux observations provisoires, n'avoir jamais fait usage de la carte de carburant-lavage affectée à ce véhicule, ce que l'instruction a confirmé, et avoir procédé au règlement des dépenses de carburant sur ses deniers personnels.

S'agissant des élus, le règlement adopté en 2022 conditionne l'attribution d'un véhicule de service à la délibération annuelle prévue par l'article L. 2123-18-1-1 précité, qui doit en préciser les conditions et modalités d'usage justifiées par l'exercice du mandat. La délibération du conseil municipal du 9 mars 2022 affecte trois véhicules à l'administration générale de la commune sans mentionner expressément la possibilité pour les membres du conseil municipal d'en bénéficier ni préciser les conditions et modalités d'usage justifiées par l'exercice du mandat. Toutefois, l'autorisation de remisage à domicile est, elle, explicitement autorisée pour le maire et les autres élus. Le règlement intérieur précise que l'autorisation de remisage pour les élus n'est valable que pour une durée d'un an et ne permet pas l'utilisation du véhicule pour un trajet travail-domicile ou pour la pause déjeuner. La chambre rappelle donc à la commune la nécessité pour le conseil municipal, à l'occasion de la délibération annuelle prise en application de l'article L. 2123-18-1-1 précité, d'autoriser clairement la mise à disposition de véhicules de service aux élus municipaux pour l'exercice de leurs fonctions et d'en préciser les conditions, et non pas seulement aux agents, ce dont le maire a pris acte.

Le contrôle a été étendu à la situation des agents de la commune, auxquels aucun véhicule de fonction n'a été attribué. Pour ceux-ci, le règlement intérieur conditionne l'utilisation d'un véhicule de service municipal à une autorisation de l'autorité territoriale. L'accréditation est permanente, sous réserve que l'agent exerce toujours l'activité pour laquelle le véhicule lui a été accordé et que sa capacité de conduite ne soit pas affectée. Le remisage à domicile est possible pour certains agents, suivant leur mission, à titre exceptionnel et après autorisation par l'autorité territoriale après avis du chef de service, pour les déplacements domicile-travail. La délibération du conseil municipal du 9 mars 2022 l'a permis pour cinq véhicules, au bénéfice de sept agents. Cette autorisation doit faire l'objet d'une fiche spéciale. En outre, les agents assurant des astreintes bénéficient d'un remisage à domicile ponctuel « *afin d'assurer rapidement une présence sur les lieux en cas de sollicitation* »<sup>21</sup>.

### 3.2.2.2 Un suivi insuffisant des règles d'utilisation

Un contrôle sur place des carnets de bord de 16 véhicules sur les 28 que possède la commune a permis de mettre en évidence un défaut de renseignement régulier et exhaustif.

La quasi-totalité de ces carnets a été ouverte le 1<sup>er</sup> avril 2021, soit une année après la note de service du maire du 12 mars 2020 ayant instauré leur mise en place. Sur 16 carnets de bord, sept n'ont été remplis qu'en 2021, très souvent de manière incomplète : il manque les heures et les lieux de prise en charge ainsi que les kilométrages ; sur l'exercice 2022, la majorité des carnets (13) n'est pas remplie ; trois carnets n'ont jamais été renseignés depuis l'origine.

<sup>20</sup> Réprimant respectivement la dissimulation, d'une part, des sommes sujettes à l'impôt et, d'autre part, le blanchiment, c'est-à-dire le fait de faciliter la justification mensongère de revenus de l'auteur d'une telle dissimulation ayant procuré un profit à celui-ci.

<sup>21</sup> § 4.2 du règlement intérieur d'utilisation des véhicules de service.

Le maire est le conducteur référent d'une voiture qui, d'après la délibération du conseil municipal portant attribution des véhicules municipaux du 9 mars 2022, est mise à la disposition de l'administration générale : le carnet de bord, ouvert le 1<sup>er</sup> janvier 2021, est régulièrement renseigné mais ne sont reportés que les déplacements en dehors de l'agglomération et le kilométrage affiché au compteur n'est jamais indiqué, seule la distance parcourue l'étant, ce qui ne permet pas une traçabilité complète de l'usage du véhicule.

Le contrôle sur place a permis de s'assurer que les agents utilisant des véhicules municipaux sont bien détenteurs d'une accréditation conformément au point 2.1 du règlement d'utilisation des véhicules de la commune et que les agents bénéficiant d'une autorisation de remisage à domicile sont effectivement couverts par la fiche correspondante. Ces documents sont co-signés par le maire et les intéressés.

Dans ces conditions, la chambre rappelle au maire la nécessité de renseigner au minimum quotidiennement le carnet de bord du véhicule que le conseil municipal lui affecte, en mentionnant les renseignements exigés de ce carnet au moment de la prise en charge du véhicule et à la fin de celle-ci ou au remisage à la fin de la journée, en particulier le kilométrage au compteur. Par ailleurs, il appartient à la commune de rappeler aux agents utilisateurs de ces véhicules les règles d'utilisation de ces carnets de bord afin d'avoir une traçabilité fiable de leurs déplacements. En réponse aux observations provisoires, le maire a indiqué que la ville rappellerait à tous les utilisateurs de véhicules municipaux ces obligations et règles, à travers une note de service.

### **3.2.3 Les autres avantages en nature**

Les élus municipaux ne bénéficient d'aucun avantage en nature.

Le maire dispose en permanence d'un téléphone portable. Son usage comme, le cas échéant, la mise à disposition de tout autre outil de communication numérique devraient être sécurisés sur le plan juridique par une délibération du conseil municipal, soit sur le fondement de l'article L. 2123-18-1-1 précité, soit en vertu de l'article L. 2121-13-1 du CGCT<sup>22</sup>. En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu'« *une délibération sera[it] prise le cas échéant pour une sécurisation sur le plan juridique* ».

---

<sup>22</sup> Qui prévoit notamment que, « *afin de permettre l'échange d'informations sur les affaires relevant de ses compétences, la commune peut, dans les conditions définies par son assemblée délibérante, mettre à disposition de ses membres élus, à titre individuel, les moyens informatiques et de télécommunications nécessaires* ».

## 4 LA LOCATION DES BIENS COMMUNAUX

### 4.1 Rappel du droit applicable

En vertu de l'article L. 2121-29 du CGCT, le conseil municipal est compétent pour régler, par ses délibérations, les affaires de la commune. Aux termes de l'article L. 2122-21 de ce code, le maire est notamment chargé de « *conserver et d'administrer les propriétés de la commune* » (1°) et « *de passer les baux des biens* » (6°), sous le contrôle du conseil municipal.

L'article L. 2122-22 du même code prévoit que « *le maire peut, [...], par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat [...] de décider de la conclusion et de la révision du louage de choses<sup>23</sup> pour une durée n'excédant pas douze ans* » (5°). Sauf disposition contraire dans la délibération portant délégation, un adjoint ou un élu municipal agissant par délégation du maire peut signer les décisions que le maire est autorisé à prendre en vertu d'une délégation du conseil municipal, conformément à l'article L. 2122-23 du CGCT. Ce dernier article prévoit que le maire doit rendre compte des décisions qu'il a prises en vertu des délégations que lui a consenties le conseil municipal à chacune de ses réunions obligatoires.

Le conseil municipal doit fixer par délibération, préalablement à la conclusion d'un bail par le maire, le montant de la location, sauf s'il a délégué la conclusion et la révision des contrats de location de moins de 12 ans au maire<sup>24</sup>. L'avis du directeur départemental des finances publiques ne doit être demandé avant la conclusion d'un bail, d'un accord amiable ou d'une convention quelconque ayant pour objet la prise en location d'un immeuble que si le montant du loyer annuel total, charges comprises, est égal ou supérieur à 24 000 €<sup>25</sup>.

Hors exception, la location d'un logement du domaine privé d'une commune se fait dans les conditions de droit commun, notamment par la conclusion d'un bail d'habitation.

### 4.2 La location des biens communaux à Saint-Pierre-du-Mont

Par délibérations du 9 avril 2014 puis du 22 juillet 2020, le conseil municipal de Saint-Pierre-du-Mont a choisi de déléguer au maire la décision de conclure ou de réviser le louage de choses pour une durée d'excédant pas 12 ans, conformément à l'article L. 2122-22 précité. Ces délibérations rappellent l'obligation pour le maire d'informer le conseil municipal des opérations réalisées dans le cadre des délégations, ainsi que le prévoit l'article L. 2122-23 précité.

---

<sup>23</sup> Le louage de choses est défini par l'article 1709 du code civil comme « *un contrat par lequel l'une des parties s'oblige à faire jouir l'autre d'une chose pendant un certain temps, et moyennant un certain prix que celle-ci s'oblige de lui payer* ».

<sup>24</sup> CE, 30 octobre 1996, n° 123638.

<sup>25</sup> Articles L. 1311-9 à L. 1311-12, R. 1311-3 et R. 1311-4 du CGCT et article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 5 décembre 2016 relatif aux opérations d'acquisitions et de prises en location immobilières poursuivies par les collectivités publiques et divers organismes.

Six biens du domaine privé de la commune sont ou étaient loués. Quatre autres font l'objet d'une occupation, permanente ou ponctuelle, à titre gratuit. Trois de ces biens ont été acquis entre 2016 et 2020 par Landes Foncier, l'établissement public foncier local (EPFL), pour le compte de la commune aux fins de construire, à terme, des logements conventionnés, opération à l'issue de laquelle les biens sont appelés à devenir la propriété de la municipalité. Aucun projet n'étant programmé à brève échéance sur ces biens, la commune a décidé de les mettre en location, ce que l'EPFL, propriétaire pendant la durée des portages fonciers<sup>26</sup>, a autorisé, en vertu des articles L. 221-2 et L. 213-16 du code de l'urbanisme<sup>27</sup>.

### 4.3 L'occupation, brève mais irrégulière, d'un bien par le maire

L'un de ces biens, situé 17 avenue Charles-Lamarque-Cando, a connu, sur la période contrôlée, trois séries d'occupants, dont le maire de la commune pendant quatre mois. À la suite du départ des précédents occupants à leur initiative, une convention d'occupation précaire a été signée le 31 juillet 2020 entre le maire et son troisième adjoint, délégué à l'urbanisme, aux travaux, à l'habitat et à la défense. Cette occupation, en contrepartie de laquelle le maire s'est acquitté d'une indemnité mensuelle de 778 €, supérieure au montant de la précédente<sup>28</sup>, a débuté le 1<sup>er</sup> août 2020 et cessé le 30 novembre 2020 suivant le préavis donné par le maire un mois avant.

La préfecture des Landes, destinataire d'un courrier de signalement des élus municipaux d'opposition en date du 20 octobre 2020, est intervenue le 1<sup>er</sup> décembre 2020 afin de mettre un terme à l'occupation de ce bien par le maire, qu'elle considérait irrégulière au regard de l'article 432-12 du code pénal. Cet article définit le délit de prise illégale d'intérêts<sup>29</sup> et interdit aux élus exerçant des fonctions exécutives de contracter avec la collectivité qu'ils administrent. Il prévoit des exceptions à cette interdiction mais pour les seules communes de 3 500 habitants au plus. Or, Saint-Pierre-du-Mont comptant près de 9 700 habitants, elle en est exclue du champ d'application. Le maire a justifié s'être « *trouvé dans une situation, suite à la vente de [sa] résidence principale dans un délai très court, qui ne [l']a pas permis de basculer de suite sur [son] nouveau projet immobilier* ». Il a fait valoir n'avoir « *nullement l'intention [...] de bénéficier d'un avantage mais de trouver une solution temporaire* »<sup>30</sup>. En réponse aux

<sup>26</sup> Il s'agit, pour la commune, de faire financer et gérer par l'EPFL les dépenses d'acquisition des terrains nécessaires à la réalisation de l'opération sur une durée lui permettant de disposer des biens au terme de l'opération, sans apport financier immédiat, sous réserve, pendant la durée de la convention de portage, du versement à l'EPFL d'une somme représentant un pourcentage du prix du bien acheté ou du capital restant dû ainsi que du remboursement de divers frais d'acquisition (frais notariés, experts...) et de gestion (impôts fonciers, assurance...).

<sup>27</sup> « *Avant leur utilisation définitive, les immeubles acquis pour la constitution de réserves foncières [...] ne peuvent faire l'objet que de concessions temporaires qui ne confèrent au preneur aucun droit de renouvellement et aucun droit à se maintenir dans les lieux lorsque l'immeuble est repris en vue de son utilisation définitive* ».

<sup>28</sup> De 28 € en raison du changement, entre les deux conventions, de l'indice de référence des loyers (IRL) : 130,57 au deuxième trimestre 2020, contre 125,33 au troisième trimestre 2016.

<sup>29</sup> Notamment comme « *le fait, [...] par une personne investie d'un mandat électif public, de prendre, recevoir ou conserver, directement ou indirectement, un intérêt de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité [...] [un intérêt quelconque avant la loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire] dans une opération dont elle a, au moment de l'acte, en tout ou partie, la charge d'assurer la surveillance, l'administration, la liquidation ou le paiement* ».

<sup>30</sup> Réponse du maire en date du 7 décembre 2020 au secrétaire général de la préfecture des Landes.

observations provisoires, le maire a ajouté qu'« *ayant fait connaître sa demande de résiliation du bail précaire au 30 novembre 2020, [il] avait quitté le logement dès le 15 novembre 2020 [...], soit antérieurement à la date de réception du courrier de la préfecture des Landes* ».

La chambre observe que la signature de la convention d'occupation précaire par le troisième adjoint du maire, qu'aucun des motifs de délégation de fonction<sup>31</sup> ou de signature<sup>32</sup> n'habilitait à intervenir, n'était pas de nature à lever l'interdiction de contracter avec la commune par le maire.

Elle souligne que, selon l'interprétation retenue par la Cour de cassation du délit de prise illégale d'intérêts, dans sa définition donnée par l'article 432-12 précité au moment où les faits se sont produits, se consommait par le seul abus de la fonction indépendamment de la recherche d'un gain ou d'un avantage personnel<sup>33</sup>.

Également destinataire d'un signalement de l'opposition municipale, le procureur de la République de Mont-de-Marsan a mis en cause le maire pour cette occupation irrégulière ainsi que l'utilisation d'un véhicule municipal sans en assurer la traçabilité et le déclarer à l'administration fiscale (cf. *supra*, 3.2.2). Il a toutefois décidé, en décembre 2022, d'un classement sans suite de la procédure, après la mise en œuvre d'une alternative aux poursuites<sup>34</sup>.

La chambre relève que les modalités d'occupation de ce bien, qui n'est pas un logement social, n'appellent pas d'autre observation au regard :

- du contenu de la convention d'occupation précaire, similaire à la précédente ;
- de l'absence d'obligation de solliciter préalablement le conseil municipal pour fixer le montant de la location, compte tenu de la délégation de pouvoir consenti par celui-ci au maire pour conclure et réviser les contrats de location de moins de 12 ans ;
- des modalités de fixation du montant de l'indemnité mensuelle, cohérent avec le précédent, tenant compte de l'évolution de l'indice de référence des loyers et établi au regard du caractère précaire de la convention d'occupation<sup>35</sup> ;

<sup>31</sup> Délégation de fonctions pour le suivi des dossiers de demande d'autorisations en matière de droit des sols, la représentation à la commission communale et départementale de sécurité, la maintenance générale des bâtiments et équipements communaux, le suivi des dossiers liés à l'affichage, à la publicité, aux enseignes et pré-enseignes, la politique et les actions foncières liées à l'urbanisme opérationnel et les relations avec l'EPFL ainsi que la politique d'accès au logement et le suivi du plan local de l'habitat.

<sup>32</sup> Délégation de signature pour tous les documents correspondant aux domaines de la délégation de fonction et notamment les permis de construire, les permis de démolir, les déclarations préalables, les certificats de non contestation, les certificats d'urbanisme, les autorisations de travaux, les déclarations d'intention d'aliéner, les arrêtés de circulation, les permis de stationnement, les procès-verbaux des commissions communales de sécurité, les correspondances avec les principaux organismes en matière d'habitat et d'urbanisme ainsi que les autorisations liées à l'affichage, à la publicité, aux enseignes et aux pré-enseignes.

<sup>33</sup> Cass. crim., 21 juin 2000, n° 99-86.871.

<sup>34</sup> Avant de décider la poursuite de l'auteur présumé d'une infraction devant une juridiction pénale, le procureur de la République peut, au regard des faits incriminés, recourir à l'une des mesures alternatives mentionnées à l'article 41-1 du code de procédure pénale. Le respect de cette mesure a pour effet de classer la procédure sans suite.

<sup>35</sup> À titre indicatif et selon les données de la carte des loyers mise en ligne par le Gouvernement en partenariat avec Seloger et Leboncoin, le prix moyen de la location à Saint-Pierre-du-Mont au troisième trimestre 2022 était de 9,7 € / m<sup>2</sup>, soit un loyer mensuel théorique de 1 116 €. Le montant de l'indemnité payée par le maire comme les précédents occupants correspondait donc à près de 70 % de ce montant.

- du versement effectif à la commune des loyers dus ainsi que du paiement ultérieur des charges d'eau et d'assainissement correspondant à sa période d'occupation des locaux.

En revanche, il ressort des débats du conseil municipal du 29 septembre 2020, le premier à s'être tenu après le 31 juillet 2020, que ce dernier n'a pas été informé de la signature de la convention d'occupation précaire avec le maire, comme le prévoit pourtant l'article L. 2122-23 du CGCT, seule une question d'un élu d'opposition ayant conduit à en discuter. La chambre rappelle donc au maire la nécessité de respecter l'obligation posée par cet article d'informer le conseil municipal sur les décisions prises sur sa délégation.

## 5 LA PRÉVENTION DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Les élus locaux doivent exercer leur mandat dans le respect des principes fixés par la charte de l' élu local, en veillant à « *prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts* » et en s'engageant, « *lorsque ses intérêts personnels sont en cause dans les affaires soumises à l'organe délibérant dont il est membre, [...] à les faire connaître avant le débat et le vote* »<sup>36</sup>. Par exemple, le fait pour le maire ou un conseiller municipal, membre du conseil d'administration ou du bureau d'une association bénéficiaire de concours communaux, de prendre part au vote pour l'attribution à celle-ci d'une subvention peut les placer en situation de « *conseillers intéressés* »<sup>37</sup> et justifier l'annulation de la délibération lorsque cette participation a été de nature à exercer une influence sur le vote<sup>38</sup>. L'absence de déport à l'occasion des travaux préparatoires à la délibération et lors du vote de celle-ci peut exposer ces élus à une situation de conflit d'intérêts au sens du droit pénal<sup>39</sup>.

L'ordonnateur a indiqué que chaque conseiller municipal s'était vu remettre, à la suite de l'installation du conseil, une copie de la charte de l' élu local, lue par le maire nouvellement élu et qui comporte un rappel des obligations en matière de lutte contre les conflits d'intérêts. Il a précisé que « *pour certains projets de délibération soumis chaque année au vote du conseil municipal, il est acquis que les conseillers intéressés par l'affaire signalent automatiquement [...] qu'ils ne participent pas au vote* »<sup>40</sup>. Le déport des conseillers intéressés à une affaire a été constaté depuis 2019 et se matérialise par l'absence de participation au vote de certains élus sur

---

<sup>36</sup> Article L. 1111-1-1 du CGCT.

<sup>37</sup> L'article L. 2131-11 du CGCT dispose que « *sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ».

<sup>38</sup> CE, 12 octobre 2016, n° 387308.

<sup>39</sup> Jusqu'en 2021, le délit de prise illégale d'intérêts s'appliquait à un élu prenant part aux travaux préparatoires ou au vote sur une délibération en lien avec leurs autres activités, comme dans le cas de l'attribution de subventions à une association, même s'il n'avait retiré aucun bénéfice personnel de l'opération. La loi du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire a modifié la rédaction de l'article 432-12 du code pénal pour réserver la constitution de ce délit aux cas où l'intérêt pris par l' élu n'est plus « *quelconque* » mais « *de nature à compromettre son impartialité, son indépendance ou son objectivité* ».

<sup>40</sup> Réponse de l'ordonnateur à la question 4.1.

l'attribution de subventions à plusieurs structures<sup>41</sup> ou l'octroi de dérogations à la règle du repos dominical pour les salariés des commerces de détail de la commune<sup>42</sup>. Par un courriel du 16 décembre 2022, le maire a invité les élus à faire connaître les fonctions qu'ils exercent au sein d'une personne morale ou d'une association afin d'anticiper les situations de potentiels conflits d'intérêts.

Les initiatives prises en matière de prévention des conflits d'intérêts au sein de la commune n'appellent donc pas d'observation. La chambre régionale des comptes observe cependant que, selon la situation du conseiller intéressé et l'affaire examinée par le conseil municipal, le seul déport au moment du vote de la délibération peut ne pas suffire, une simple participation, même indirecte, étant susceptible de faire peser un risque juridique<sup>43</sup>.

En vertu de l'article L. 1111-1-1 du CGCT, « *tout élu local peut consulter un référent déontologue chargé de lui apporter tout conseil utile au respect des principes déontologiques consacrés dans la [...] charte [de l'élu local]* »<sup>44</sup>. La désignation du référent déontologue doit intervenir au plus tard le 1<sup>er</sup> juin 2023, sur décision de l'organe délibérant de la collectivité territoriale. Plusieurs d'entre elles ou leurs groupements pouvant désigner un même référent déontologue pour leurs élus par délibérations concordantes<sup>45</sup>, la commune a sollicité l'appui de l'association des maires des Landes (AML) dans cette démarche<sup>46</sup>, ce qui devrait être de nature à lui permettre de se conformer à cette obligation d'ici le 1<sup>er</sup> juin 2023. En réponse aux observations provisoires, le maire a précisé que le conseil municipal serait prochainement invité à approuver l'adhésion de la commune à un service mutualisé de déontologues locaux proposé par l'AML et le centre de gestion des Landes.

---

<sup>41</sup> Il en va ainsi de l'association de l'école de musique IDEM, au bureau de laquelle siégeait un ancien conseiller municipal, ce qui l'a conduit à ne pas participer au vote sur l'octroi d'une subvention à l'association à compter de 2019 seulement et, depuis 2020, de l'association de quartier La Moustey, dans le bureau de laquelle siègent deux conseillers municipaux.

<sup>42</sup> Un élu, gérant d'un commerce à Saint-Pierre-du-Mont, ne participe pas au vote des délibérations correspondantes depuis 2020.

<sup>43</sup> Cass. crim., 20 janvier 2021, n° 19-86.702.

<sup>44</sup> Depuis la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

<sup>45</sup> Article 1<sup>er</sup> du décret du 6 décembre 2022 relatif au référent déontologue de l'élu local.

<sup>46</sup> Réponse de l'ordonnateur à la question 4.3.

## ANNEXES

Annexe n° 1. Évolution détaillée de la section de fonctionnement du budget principal (2017-2022) – en € .....	21
Annexe n° 2. Évolution détaillée des modalités de financement des investissements du budget principal (2017-2022) – en € .....	22
Annexe n° 3. Liste des abréviations .....	24

## Annexe n° 1. Évolution détaillée de la section de fonctionnement du budget principal (2017-2022) – en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Var. ann. moy.
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	4 357 539	4 416 012	4 567 859	4 800 207	4 667 950	4 979 285	2,7%
+ Fiscalité reversée	-828 978	-826 185	-859 249	-903 251	-860 343	-899 827	1,7%
= Fiscalité totale (nette)	3 528 561	3 589 827	3 708 610	3 896 956	3 807 607	4 079 458	2,9%
+ Ressources d'exploitation	143 407	249 455	195 080	418 276	227 380	256 241	12,3%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 347 773	1 338 712	1 334 829	1 340 269	1 342 885	1 357 781	0,1%
+ Production immobilisée, travaux en régie	9 383	59 866	58 621	99 707	66 678	0	-100,0%
<b>= Produits de gestion (A)</b>	<b>5 029 124</b>	<b>5 237 860</b>	<b>5 297 141</b>	<b>5 755 207</b>	<b>5 444 550</b>	<b>5 693 479</b>	<b>2,5%</b>
Charges à caractère général	1 059 319	1 169 081	1 036 646	1 077 565	1 107 075	1 221 679	2,9%
+ Charges de personnel	2 136 134	2 320 399	2 476 202	2 440 674	2 497 697	2 716 255	4,9%
+ Subventions de fonctionnement	499 701	596 910	590 675	657 300	764 445	768 615	9,0%
+ Autres charges de gestion	488 653	525 155	496 559	602 643	555 830	515 622	1,1%
<b>= Charges de gestion (B)</b>	<b>4 183 807</b>	<b>4 611 546</b>	<b>4 600 082</b>	<b>4 778 182</b>	<b>4 925 047</b>	<b>5 222 171</b>	<b>4,5%</b>
<b>Excédent brut de fonctionnement (A-B)</b>	<b>845 316</b>	<b>626 314</b>	<b>697 059</b>	<b>977 025</b>	<b>519 503</b>	<b>471 308</b>	<b>-11,0%</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>16,8%</i>	<i>12,0%</i>	<i>13,2%</i>	<i>17,0%</i>	<i>9,5%</i>	<i>8,3%</i>	-
+/- Résultat financier	-43 781	-86 956	-77 552	-93 258	-83 236	-75 721	11,6%
+/- Autres produits et charges excep. réels	70 636	40 636	211 851	70 849	92 111	43 758	-9,1%
<b>= CAF brute</b>	<b>872 172</b>	<b>579 993</b>	<b>831 358</b>	<b>954 615</b>	<b>528 377</b>	<b>439 345</b>	<b>-12,8%</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>17,3%</i>	<i>11,1%</i>	<i>15,7%</i>	<i>16,6%</i>	<i>9,7%</i>	<i>7,7%</i>	-

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

## Annexe n° 2. Évolution détaillée des modalités de financement des investissements du budget principal (2017-2022) – en €

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul
<b>CAF brute</b>	<b>872 172</b>	<b>579 993</b>	<b>831 358</b>	<b>954 615</b>	<b>528 377</b>	<b>439 345</b>	<b>4 205 861</b>
- Annuité en capital de la dette	175 079	296 163	287 800	395 483	351 489	357 852	1 863 865
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>697 093</b>	<b>283 830</b>	<b>543 558</b>	<b>559 133</b>	<b>176 888</b>	<b>81 493</b>	<b>2 341 996</b>
TLE et taxe d'aménagement	128 197	120 521	111 199	190 187	207 524	174 449	932 077
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	389 242	505 968	623 775	664 185	256 028	113 649	2 552 846
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	537 369	716 535	2 097 171	907 361	34 353	282 185	4 574 974
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police notamment)	0	0	0	0	10 113	11 905	22 018
+ Produits de cession	54 354	184 568	4 762	249 000	101 579	520	594 783
<b>= Recettes d'inv. hors emprunt (D)</b>	<b>1 109 163</b>	<b>1 527 591</b>	<b>2 836 906</b>	<b>2 010 733</b>	<b>609 597</b>	<b>582 708</b>	<b>8 676 698</b>
<b>= Financement propre disponible (C+D)</b>	<b>1 806 256</b>	<b>1 811 422</b>	<b>3 380 464</b>	<b>2 569 866</b>	<b>786 485</b>	<b>664 201</b>	<b>11 018 694</b>
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>53,3%</i>	<i>47,7%</i>	<i>83,7%</i>	<i>159,5%</i>	<i>87,7%</i>	<i>78,2%</i>	-
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	3 387 817	3 797 857	4 037 784	1 611 358	897 133	849 154	14 581 102
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	344 783	124 463	73 926	82 773	470 465	193 061	1 289 471
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	40 429	0	12 777	0	94 000	0	147 206
- Participations et inv. financiers nets	500 000	0	80 000	355 000	-373 000	0	562 000
+/- Variation autres dettes et cautionnements	-399 194	101 040	14 040	-207 710	157 300	84 016	-250 508

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre</b>	<b>-2 067 579</b>	<b>-2 211 938</b>	<b>-838 063</b>	<b>728 446</b>	<b>-459 413</b>	<b>-462 029</b>	<b>- 5 310 577</b>
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	6 614	6 614
<b>= Besoin (-) ou capacité (+) de financement</b>	<b>-2 067 579</b>	<b>-2 211 938</b>	<b>-838 063</b>	<b>728 446</b>	<b>-459 413</b>	<b>-468 644</b>	<b>- 5 317 191</b>
Nouveaux emprunts de l'année	3 000 000	0	2 000 000	0	0	0	5 000 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	932 421	-2 211 938	1 161 937	728 446	-459 413	-468 644	-317 191

Source : CRC d'après les comptes de gestion

**Annexe n° 3. Liste des abréviations**

<b><i>ABRÉVIATIONS</i></b>	<b>DÉFINITION DU TERME</b>
<i>AML</i>	Association des maires des Landes
<i>CAA</i>	Cour administrative d'appel
<i>CCAS</i>	Centre communal d'action sociale
<i>CAF</i>	Capacité d'autofinancement
<i>CE</i>	Conseil d'État
<i>CGCT</i>	Code général des collectivités territoriales
<i>COSEC</i>	Complexe sportif évolutif couvert
<i>CRC</i>	Chambre régionale des comptes
<i>EBF</i>	Excédent brut de fonctionnement
<i>EPFL</i>	Établissement public foncier local
<i>FDR</i>	Fonds de roulement
<i>IB</i>	Indice brut
<i>TA</i>	Tribunal administratif

Source : CRC

Chambre régionale  
des comptes  
Nouvelle-Aquitaine



**Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine**

3, place des Grands-Hommes

CS 30059

33064 BORDEAUX CEDEX

[www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-nouvelle-aquitaine)